

La gobernanza de la emergencia compleja: la COVID-19.

Actuaciones, adaptación organizativa e innovaciones del Ayuntamiento de Barcelona



Informe
Diciembre del 2020

Gerencia Municipal
del Ayuntamiento de
Barcelona



**Ajuntament
de Barcelona**

Redacción y elaboración:

Equipo de investigación del
Instituto de Estudios Regionales
y Metropolitanos de Barcelona
(IERMB), formado por
Marc Martí-Costa (dir.), Roger
Barres y Andreu Termes

Coordinación:

Gerencia Municipal del
Ayuntamiento de Barcelona

Barcelona, diciembre del 2020





Sumario

Presentación		4
1	Introducción	6
1.1	Objetivos y preguntas de investigación	11
1.2	Metodología	12
2	La emergencia, la gobernanza y la innovación	14
2.1	La emergencia compleja	15
2.2	La respuesta institucional: una gobernanza ágil, adaptativa y democrática	20
2.3	Los resultados: disrupción e innovaciones	24
3	El contexto de la emergencia de la COVID-19	26
3.1	Factores de contexto propios de una pandemia global	28
3.2	Factores de contexto propios del ámbito institucional supramunicipal	30
3.3	Factores de contexto propios del ámbito social	32
4	Las respuestas orientadas a la ciudadanía: un análisis cuantitativo	34
5	La gobernanza de la emergencia compleja en el Ayuntamiento de Barcelona	42
5.1	La covid-19, una emergencia sanitaria compleja	43
5.2	La gobernanza de la emergencia compleja	49
6	Innovaciones	66
6.1	Innovaciones detectadas según el ámbito	67
6.2	La relación entre emergencia e innovación	72
7	Conclusiones	76
Anexo 1	Lista de personas entrevistadas	82
Anexo 2	Bibliografía	83

Tienes ante ti un interesante estudio que evalúa la respuesta municipal a la crisis pandémica a la luz de la literatura científica más actual. Se analizan factores como la agilidad, la adaptabilidad organizativa y la innovación. Este estudio, elaborado por el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (IERMB), quiere ser una reflexión y, al mismo tiempo, un análisis contrastado con las teorías académicas sobre la necesidad de nuevas gobernanzas en emergencias complejas. Identifica, en consecuencia, el modo en que el Ayuntamiento de Barcelona ha hecho frente a la crisis derivada de la COVID-19. Un nuevo tipo de emergencia, denominada compleja, para la que no resultan muy útiles formas de gestión y de gobernanza tradicionales.



La COVID-19, una crisis sobrevenida en pocas semanas y de una magnitud nunca vivida, nos ha puesto a todo el mundo en estado de máxima alerta y nos ha obligado a utilizar todos los recursos personales y materiales que teníamos a nuestro alcance. Incluso aquellos que no éramos conscientes de tener, y hemos encontrado nuevas e innovadoras soluciones a los retos que se planteaban a cada paso. Era necesaria una respuesta rápida y transversal a la crisis de salud global y al colapso de los sistemas sanitarios que sufríamos, pero también a las consecuencias sociales, culturales y comunitarias, y a las de la interrupción de la actividad con la ciudadanía confinada en casa durante semanas.

Aún no nos podemos ni imaginar la magnitud de las consecuencias de la crisis social, económica y educativa que ha ocurrido. Pero ya empezamos a hacernos preguntas sobre temas como la reeconomización del centro de Barcelona o la regulación del teletrabajo, cosas que, quizá, sin la pandemia no habríamos planteado. Y es que las situaciones de crisis son momentos excepcionales, casi experimentos, a partir de los que se pueden observar dinámicas que en el día a día quedan invisibilizadas. Y, en eso, la COVID-19 no ha sido diferente.

Estoy muy orgullosa de la respuesta del Ayuntamiento de Barcelona, ya que, en una situación de enorme dificultad para todo el mundo, hemos sido pioneros en muchos sentidos (por la creación y gestión de pabellones Salud; al afrontar situaciones en barrios especialmente afectados por la crisis y en la red de residencias de personas mayores; por las innovadoras instrucciones para garantizar la contratación y por la desconexión digital y la organización del teletrabajo; por la bolsa de voluntariado; por dar lo mejor de nosotras; por las ayudas económicas a los sectores más necesitados; por el urbanismo táctico que ha configurado un nuevo espacio urbano...), y en la que todo el mundo ha puesto mucha creatividad, esfuerzo y vocación.

Sin duda, esta crisis también nos ha enseñado mucho:

- A organizarnos en nuevos espacios de encuentro **con la creación de más de veinte equipos multidisciplinares** para afrontar conjuntamente cada uno de los retos de la crisis, como el grupo de pabellones Salud y hoteles Salud para hacer frente a la posible saturación de los servicios sociosanitarios, la red de apoyo a las residencias de personas mayores, barrios especialmente afectados por la COVID-19, el grupo de resiliencia o el equipo de datos.
- Incluso hemos descubierto nuevas formas de trabajar con el **impulso del trabajo a distancia y el salto tecnológico** que ha supuesto para el consistorio pasar de 200 personas a más de 10.000 con acceso desde casa. Dejando de lado todos los pros y contras que ha comportado con respecto a la conciliación, nos ha demostrado que un formato de trabajo híbrido es posible con 500 reuniones y más de 4.500 personas conectadas simultáneamente.

Ahora más que nunca, la organización municipal debe ser capaz de aprender de los acontecimientos y avanzar hacia una mejor gestión pública, imprescindible para poder afrontar los retos que la metrópolis tendrá que afrontar los meses y años que vendrán. Este estudio es un primer paso para conseguirlo.

Sara Berbel Sánchez
Gerente municipal
Ayuntamiento de Barcelona



1 Introducción

La expansión del coronavirus que provoca la COVID-19 ha sido vertiginosa: en poco tiempo, un virus desconocido (SARS-CoV-2), y la enfermedad que de este se deriva (COVID-19), ha conseguido la categoría de pandemia global y ha generado una crisis social y sanitaria sin precedentes. Así, el recorrido de este coronavirus empieza en enero del 2020, cuando la oficina china de la Organización Mundial de la Salud (OMS) explicaba en una rueda de prensa que una nueva y desconocida —pero altamente contagiosa— neumonía viral se extendía por Wuhan. A pesar de los esfuerzos sanitarios de las administraciones locales e internacionales (la región china se confinó, se declaró el estado de emergencia y, simultáneamente, la OMS publicó una serie de informes técnicos para la prevención del virus), la enfermedad producida por el SARS-CoV-2 seguía expandiéndose rápidamente a través de las personas que viajaban y de intercambios entre las ciudades del planeta.



A finales de febrero, la COVID-19 se introdujo en Europa, sobre todo en el norte de Italia, tal como alertaban, conjuntamente, la OMS y el Centro Europeo de Prevención y Control de Enfermedades (ECDC, por sus siglas en inglés). Pocos días después, el 11 de marzo de 2020, en la medida en que la COVID-19 se extendía por varios continentes, dejaba de ser considerada una epidemia para convertirse en una pandemia mundial. En pocas semanas ya se había extendido por toda Europa, también por España.

La difusión de la **enfermedad tuvo un impacto inmediato, global y multisectorial**: en primer lugar, una crisis de salud global, que ha generado millones de muertes y colapsos de los sistemas sanitarios en todo el mundo; en segundo lugar, una crisis también social, económica y educativa.

Esta crisis inmediata y multisectorial ha obligado a los gobiernos a responder de forma rápida y transversal. **Ya en verano del 2020, 133 países habían introducido un total de 564 medidas políticas en respuesta a la COVID-19, en los ámbitos sanitario, económico, de servicios sociales y educativo** (Gentili *et al.*, 2020). La respuesta del Gobierno español fue la aprobación, el 14 de marzo de 2020, del Real decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

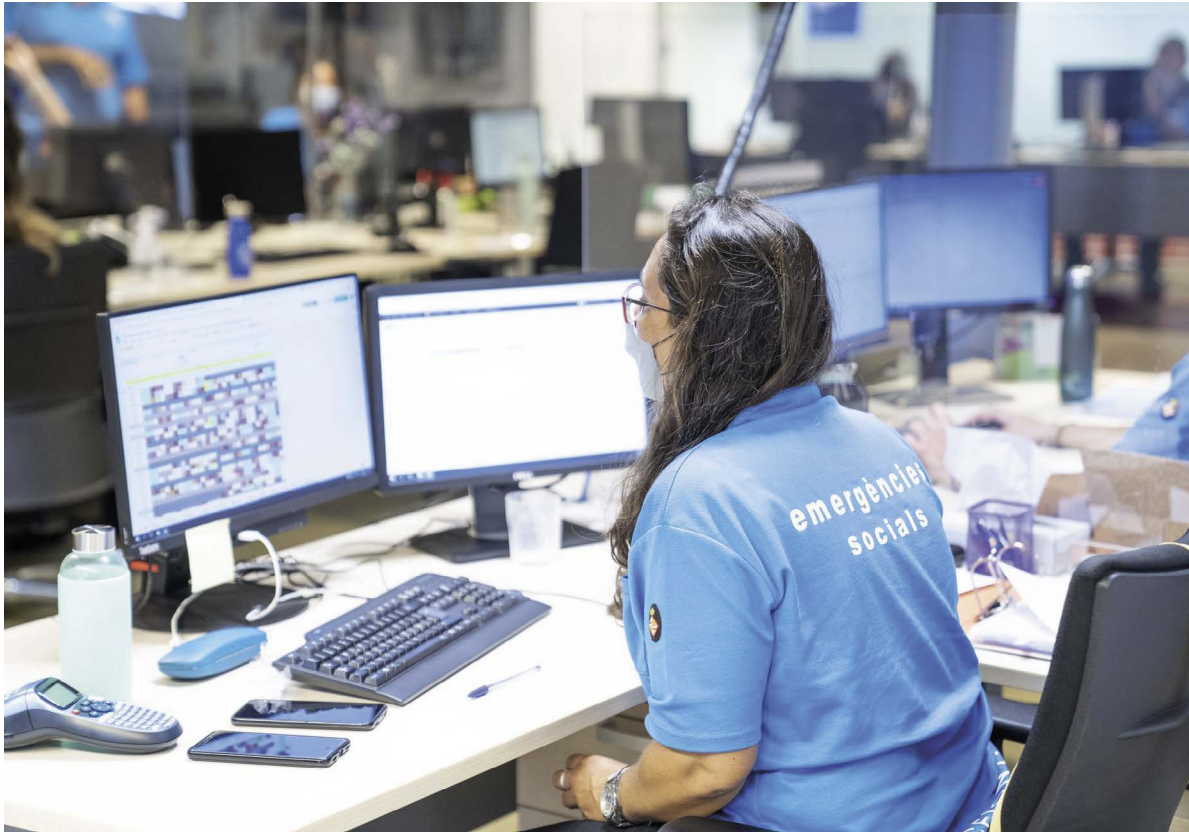
La respuesta municipal de Barcelona empezó **el 26 de febrero, semanas antes de la declaración del estado de alarma, cuando el Ayuntamiento de Barcelona creó el Comité de Coordinación y Seguimiento del Plan de Contingencia de la COVID-19 para preparar el Ayuntamiento y sus servicios para la nueva posible situación de excepcionalidad**. Desde entonces y hasta la actualidad, se han dado una serie de cambios organizativos y una serie de nuevas medidas para hacer frente a la crisis sanitaria y sus efectos en el ámbito social y económico, y que son objeto de esta investigación.

En el ámbito de la adaptación organizativa, cabe destacar, en primer lugar, y además del Comité de Coordinación, que el 13 de marzo se activó el CECOR (Centro de Coordinación de la Emergencia) para coordinar Guardia Urbana de Barcelona, Bomberos, Limpieza, CUESB, SEM, Mossos, Movilidad, Ecología Urbana y Comunicación. En segundo lugar, el nuevo músculo que se le ha otorgado a la Agencia de Salud Pública de Barcelona, que pasó de 30 a 80 personas dedicadas a la COVID-19. En tercer lugar, la creación de 20 grupos de trabajo internos creados *ad hoc*, entre los que destacan el grupo de pabellones Salud y hoteles Salud, y el Centro de Coordinación a la Respuesta Económica (CECORE), para dar respuesta a la posible saturación de los servicios sociosanitarios. Finalmente, la adopción de los planes de contingencia en los diferentes servicios y organismos municipales, determinando servicios esenciales y ampliando la posibilidad de acceso remoto, por lo que se pasó de 200 a 8.000 trabajadores y trabajadoras municipales con el objetivo de implementar masivamente el teletrabajo.

Para la ciudadanía, la crisis también ha supuesto una importantísima reorganización de servicios: han tenido que cerrar (por ejemplo, bibliotecas, centros cívicos, *escoles bressol*, etc.), adaptarse (Bomberos, Guardia Urbana, el Servicio de Limpieza) o reforzarse (CUESB, proyecto *Radars*, “Comidas a Domicilio”, SAD, etc.), o se han creado nuevos servicios (pabellones Salud y hoteles Salud).¹



¹ La amplia batería de actuaciones sociales y económicas (nuevas subvenciones, exenciones fiscales, rebajas, aplazamientos de impuestos, etc.) dirigidas a colectivos específicos se pueden consultar en esta página web: barcelona.cat/covid19.



Se tuvieron que reforzar servicios como el CUESB, y otros se adaptaron para hacer frente a los nuevos retos (por ejemplo, Bomberos, Guardia Urbana y el Servicio de Limpieza).





Finalmente, en esta somera introducción, cabe destacar también las medidas en el ámbito urbanístico y de la movilidad, como la pacificación de calles y la reconversión, en principio de forma temporal, de espacios viales por espacios de paseo y de movilidad blanda durante la etapa de desconfinamiento; el ejemplo más claro de adaptación resiliente que se ha querido consolidar es el proyecto Supermanzana Barcelona.

Las situaciones de crisis son momentos excepcionales, casi experimentos, a partir de las que se pueden observar dinámicas que en el día a día quedan invisibilizadas. **La crisis sanitaria de la COVID-19 es un excelente laboratorio para poder observar las potencialidades, pero también límites y nudos, de una organización pública como el Ayuntamiento de Barcelona** y su gobernanza en situaciones de crisis. Un Gobierno municipal capaz de aprender de los hechos y de avanzar hacia una mejor gestión pública, imprescindible para poder afrontar los importantes retos a los que la metrópolis deberá hacer frente durante los próximos meses y años.

En el tercer capítulo se determinan los elementos de contexto que marcan el campo de juego en el que se desarrolla la respuesta del Ayuntamiento de Barcelona: ya sean los elementos propios de una nueva pandemia global, los propios del ámbito supralocal (como, por ejemplo, la declaración del estado de alarma) o bien los propios de los ámbitos social e individual (miedo, angustia, altruismo, solidaridad, etc.).

En el cuarto capítulo entramos plenamente en el análisis cuantitativo de las acciones anunciadas por el propio Ayuntamiento de Barcelona en el marco de la crisis de la COVID-19, destacando su tipología, volumen y evolución hasta julio del 2020. En el capítulo quinto nos centramos en el análisis de la gobernanza de la emergencia a partir de los documentos consultados y las entrevistas analizadas, mediante la exposición de los nuevos dispositivos y cambios organizativos introducidos. A continuación, en el sexto capítulo, categorizamos las diversas innovaciones detectadas entre las respuestas a la pandemia por parte del Ayuntamiento de Barcelona con respecto a la gobernanza, la gestión interna, los servicios municipales y el ámbito urbano. Finalmente, en el último capítulo se hace una evaluación de la respuesta del Ayuntamiento de Barcelona desde el punto de vista de la agilidad, la adaptabilidad y la innovación.



Objetivos:

- Recoger y sistematizar las actuaciones del Ayuntamiento de Barcelona en la crisis de la COVID-19.
- Analizar la gobernanza del Ayuntamiento de Barcelona para dar respuesta a una emergencia compleja como la derivada de la COVID-19 en dos dimensiones: la capacidad y agilidad en la respuesta y el grado de innovación.

Preguntas de investigación:

- ¿Cómo ha sido la respuesta del Ayuntamiento a la crisis de la COVID-19? ¿Qué ha facilitado/dificultado esta respuesta?
- ¿Cuáles y qué tipo de innovaciones se han hecho? ¿Qué innovaciones deberían mantenerse o desarrollarse en las próximas fases de recuperación y resiliencia?



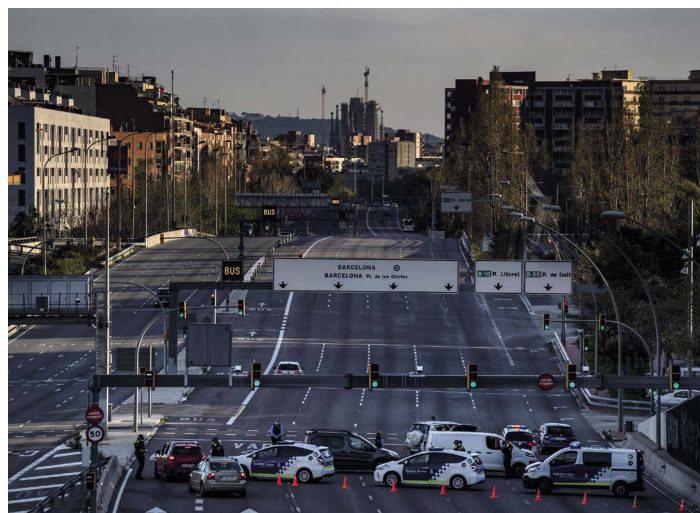
La metodología del estudio se basa en un estudio de caso: las acciones y la gobernanza del Ayuntamiento de Barcelona para hacer frente a la emergencia derivada de la COVID-19. Las fuentes de información han sido tres:

1. **La recopilación de documentación secundaria:** memorias, informes de seguimiento, producción normativa, etc. por parte del Ayuntamiento de Barcelona.
2. **Las acciones publicadas en la web del Ayuntamiento de Barcelona entre el inicio del estado de alarma (14 de marzo) y hasta el 31 de julio.** Se ha creado una base de datos con las características de cada una de las acciones agrupadas en datos generales de la acción o medida (título, descripción, fecha de publicación), el principal ámbito temático, el instrumento de política pública y su componente de mitigación/transformación. En este sentido, si bien todas las acciones anunciadas o publicadas se han incorporado a nuestro análisis, desgraciadamente no todas las acciones realmente implementadas se han anunciado o publicado (por ejemplo, muchas de carácter más interno), con lo que este tipo de medidas han quedado fuera de nuestra base de datos.
3. **La realización de entrevistas semiestructuradas a responsables de los ámbitos político y directivo** de la respuesta a la crisis derivada de la COVID-19. En total se han hecho 19 entrevistas a 26 personas entre el 3 de setiembre y el 9 de noviembre de 2020.

El análisis de las acciones se ha hecho a partir de un análisis descriptivo simple con el programa SPSS. El análisis de la documentación y de las entrevistas (previa transcripción literal) se ha hecho con el programa Nvivo. Se ha codificado el material existente a partir del método iterativo deductivo-inductivo (se parte de las grandes categorías del marco teórico, pero se va complementando con nuevas categorías resultantes del propio análisis) con la creación de unas cien etiquetas.



Barcelona se queda vacía durante el estado de alarma



2 La emergencia, la gobernanza y la innovación

En este apartado desarrollamos el marco conceptual de la investigación. En gran parte se basa en los recientes trabajos de la iniciativa “La gobernanza de las emergencias” (EGI, por sus siglas en inglés), liderada conjuntamente por Metropolis, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la LSE Cities, de la London School of Economics and Political Science. Esta iniciativa explora la acción institucional desarrollada como respuesta a las emergencias globales, y especialmente de la actual pandemia de la COVID-19. Como resultado de esta iniciativa se han publicado una serie de notas analíticas y, hasta este momento, dos informes de políticas. En este apartado nos centramos fundamentalmente en el segundo informe de políticas, “Hacia un concepto y marco de gobernanza de emergencias complejas”, y lo complementamos con otras recientes aportaciones sobre la gobernanza, la agilidad, el liderazgo y la innovación de los gobiernos locales y regionales.



Para bien o para mal, el concepto de emergencia nos es cada día más familiar, más allá de las emergencias rutinarias, para las que tenemos una serie de servicios y planes específicos para hacerles frente (bomberos, emergencias médicas, protección civil, etc.). Así, antes de ser golpeados por la emergencia sanitaria de la COVID-19, el Ayuntamiento de Barcelona ya había declarado la emergencia climática en la ciudad. Hasta hace poco, este tipo de fenómenos se habían considerado grandes retos globales, sin embargo, dada la urgencia de actuación y unos efectos cada vez más evidentes y amenazadores, se están conceptualizando académica y políticamente como emergencias (globales) complejas.

A pesar de tener causas globales, **los gobiernos locales y regionales tienen un rol cada vez más relevante y crítico en la toma de decisiones para poder gestionar este tipo de emergencias**. Los gobiernos locales y metropolitanos, tal como constataremos en esta investigación, tienen una serie de características que son clave para responder a este tipo de emergencias; **la proximidad de relaciones con la sociedad civil, el conocimiento territorial y más facilidad de adoptar perspectivas transversales y multiescalares a los fenómenos** podrían ser las más destacadas.

En el informe de políticas n.º 2 de EGI (CGLU, Metropolis y LSE Cities, 2020) se define *emergencia* como una **“situación que supone un riesgo inmediato y significativo para la salud, la supervivencia, los bienes o el medio ambiente”**, y la diferencia de otros conceptos que pueden estar relacionados con esta, como crisis, acontecimientos extremos, desastres o catástrofes. Hay emergencias de varios tipos, en función de si son predictibles o rutinarias y según su impacto y su temporalidad (figura 1).



Figura 1. Clasificación de las emergencias

Fuente: EGI, 2020
(ejemplos propios).

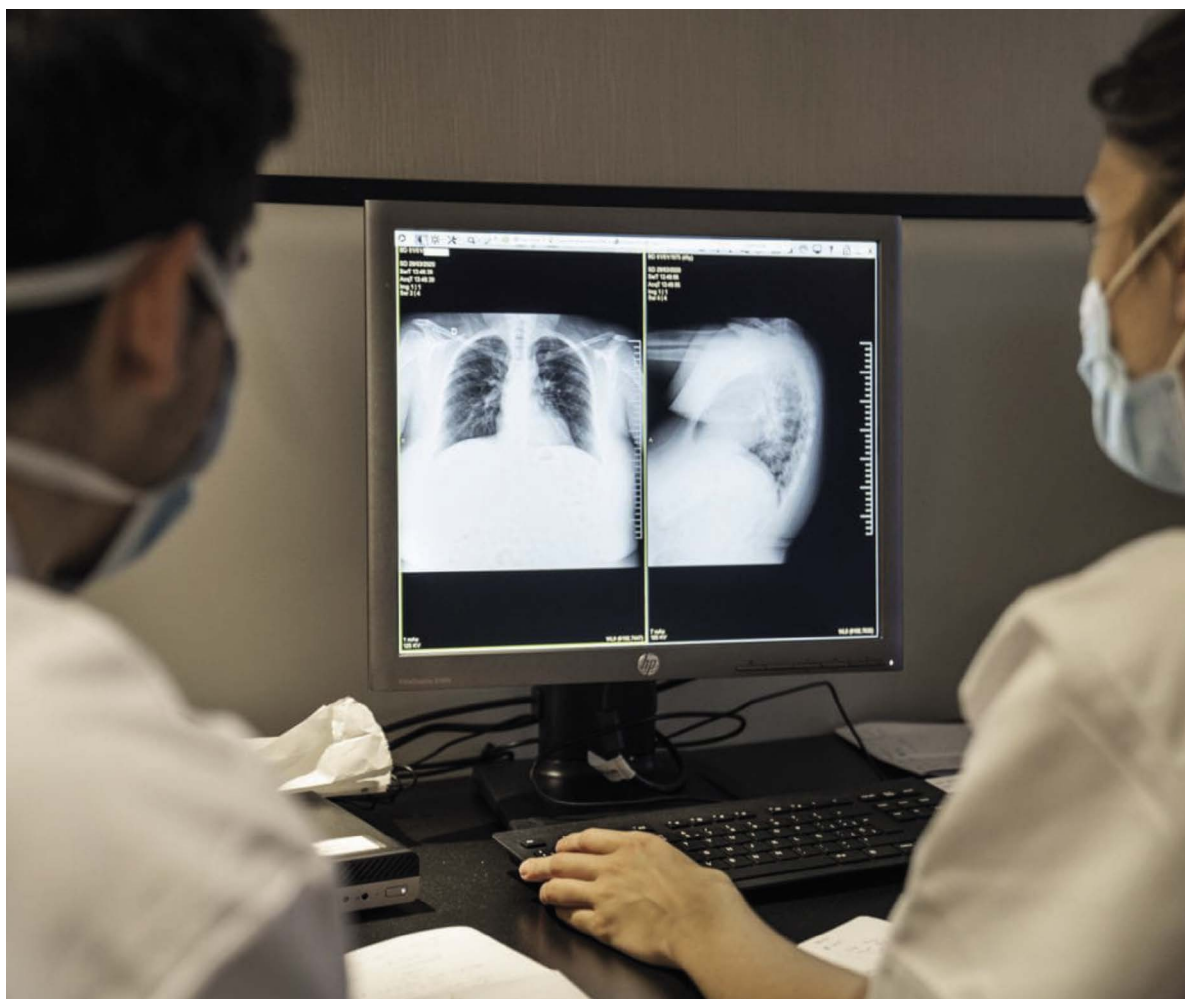
Emergencia Situación que supone un riesgo importante e inmediato para la salud, la vida o el medio ambiente		
Emergencia rutinaria Regular, prevista, acotada. Ejemplo: episodios de contaminación, el temporal Gloria	Emergencia no rutinaria Inesperada, puntual y localizada. Ejemplo: atentados en La Rambla, hundimiento del Carmel	Emergencia compleja Global, incierta, extensa. Ejemplo: COVID-19, emergencia climática

Episodios de contaminación



Temporal Gloria





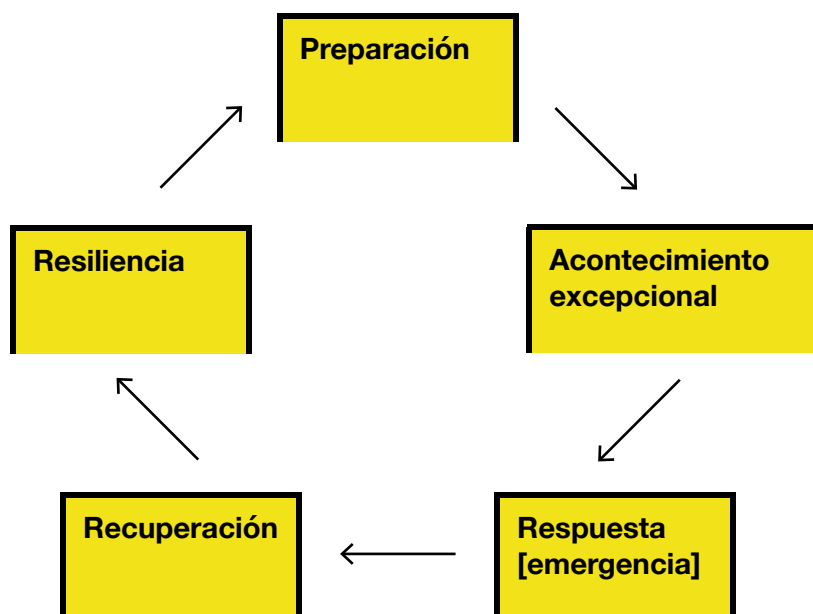
Aunque una de las características de las emergencias complejas es que aún nos son difíciles de describir, podemos avanzar algunos de sus rasgos:

- **Tienen un grado de incertidumbre mayor** que las emergencias rutinarias o puntuales con respecto a su conocimiento y su evolución, por su mayor complejidad. Además, es difícil aplicar aprendizajes de crisis anteriores.
- A pesar de su geografía variada (un impacto diferencial según los lugares), **sus causas se encuentran en el marco de fenómenos globales**. En el caso de las pandemias, el aumento de las interacciones internacionales (comerciales, turísticas, etc.) es, por ejemplo, uno de los factores aceleradores del aumento y la dispersión de los contagios. O, también, la antropización de espacios naturales facilita el traspaso y la mutación de los virus hacia los humanos. En estos tipos de emergencias, una buena gobernanza multinivel es clave.
- Además de que afecta en mayor grado, **la pervivencia del peligro es más continuada**. Eso hace que la intensidad de los recursos deba ir modulándose, que las fases de emergencia se alarguen y que se tengan que prever recursos para mitigar los efectos indirectos de las acciones llevadas a cabo para controlar la situación de riesgo, por ejemplo, mediante prácticas como el aislamiento social, el cierre de negocios, la restricción de los espacios de socialización, etc. (figura 2).
- Son un **ejemplo de *wicked problems* (o problemas malditos), y su resolución resulta difícil**. Las medidas de mitigación (por ejemplo, confinamiento o reducción del uso de combustibles fósiles) requieren de la aceptación social de las medidas y tienen efectos negativos en otros ámbitos (por ejemplo, en la actividad económica). Su mayor temporalidad, la incapacidad de dar respuestas claras y sus efectos directos e indirectos **pueden llegar a erosionar la estabilidad política, económica y cultural de las sociedades, pero también transformarlas**.

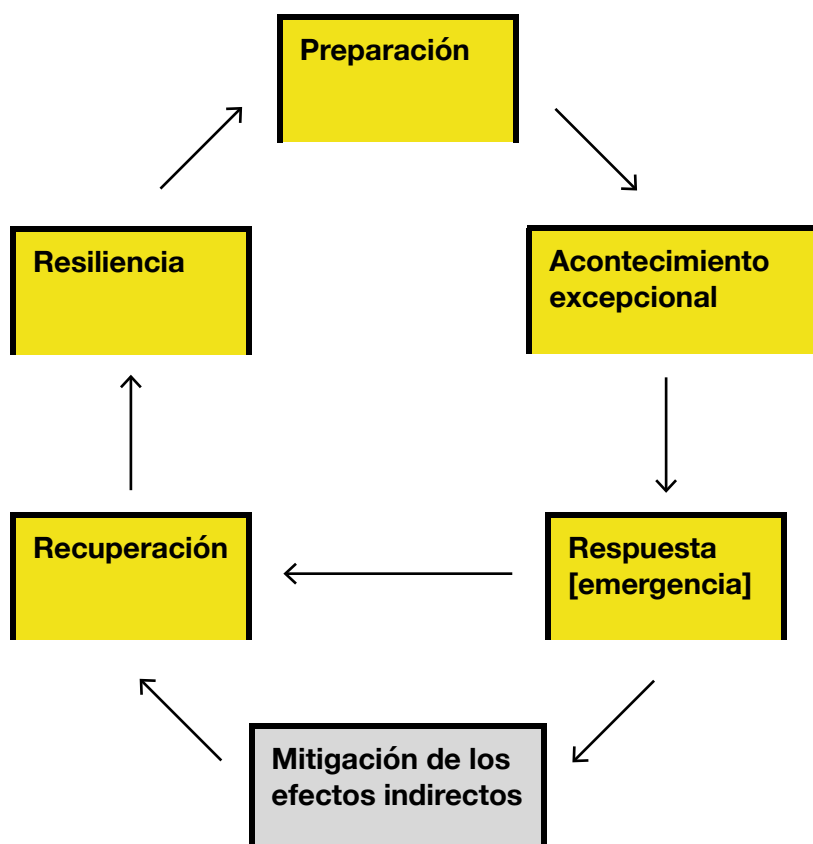


Figura 2. Fases de la gestión de desastres de las emergencias

De una emergencia rutinaria



De una emergencia compleja



Fuente: Elaboración propia a partir de EGI (2020).

Las instituciones públicas tienen la obligación y la responsabilidad de liderar una respuesta inmediata al desastre/amenaza, adoptando medidas para salvaguardar vidas y bienes, adaptándolas a la evolución de los acontecimientos y trabajando para una rápida recuperación.

La agilidad y la eficacia se convierten en aspectos críticos en contextos de emergencia.

La agilidad tiene que ver con la capacidad de una organización (por medio de la cultura organizativa, prácticas y metodologías de trabajo) para dar una respuesta rápida; por lo tanto, es sobre todo reactiva y su objetivo es hacer frente al cambio y la complejidad (Jenssen y Van der Voort, 2020). En el contexto de la emergencia de la COVID-19, las organizaciones debían adaptarse a situaciones sobrevenidas (como la adopción del teletrabajo) en un espacio de tiempo muy corto. Las respuestas, además de ser rápidas, deben ser efectivas ante las nuevas situaciones generadas.

Adaptabilidad en			
La toma de decisiones	El liderazgo	La capacidad institucional	La regulación

La eficacia y la agilidad tienen una relación directa con a) **tomar decisiones** acertadas, que, a su vez, dependen de la información, el conocimiento y la experiencia disponibles; b) **la autoridad y el liderazgo** para guiar al conjunto de la organización; c) la **capacidad institucional** para hacer efectivas las decisiones que dependen de los recursos y la forma y procesos organizativos internos, como la relación con los actores externos, y d) el **cambio normativo, una nueva regulación**, que posibilite el nuevo funcionamiento suspendiendo temporalmente, por ejemplo, algunas obligaciones y controles.

Tanto la toma de decisiones, que en una institución pública y democrática requiere procesos de deliberación y control ampliados, **como la capacidad institucional**, estructurada y organizada para dar respuesta mediante procesos regulares y regularizados, **no están pensadas para operar de forma ágil y eficaz en entornos de emergencia**. Por lo tanto, debe adaptarse el funcionamiento sin que la institución entre en crisis. Por eso es necesario un cambio y un nuevo marco normativo que lo facilite (por ejemplo, el decreto de estado de alarma), pero en este marco se abren muchas posibilidades dentro de la autonomía local. La **adaptabilidad**, por lo tanto, está vinculada con la adecuación organizativa y la capacidad de aprendizaje de la organización en estos contextos de incertidumbre y cambio (Jenssen y van der Voort, 2020).





Con respecto a los **liderazgos** en tiempos de crisis y emergencia, como la de la COVID-19, requieren competencias particulares, destacando aspectos como **la comunicación, la resiliencia y los liderazgos distribuidos o colectivos** (Ansell, Sørensen y Torfing, 2020; Dirani *et al.*, 2020).

En primer lugar, entre las tareas de liderazgo en momentos de emergencia, se pide que hagan de guía y den sentido a la actuación de la organización; que formulen, mantengan y comuniquen una visión particular de las soluciones y un relato detallado de la misión. En este sentido, se requiere una **comunicación** clara con respecto a los riesgos, los objetivos cambiantes y el reconocimiento de todos los actores implicados (Ansell, Sørensen y Torfing, 2020). Los mensajes deben ser realistas, positivos y equilibrados, y se tiene que asegurar que la organización reciba la información correcta y actualizada. Eso también requiere innovación en la comunicación y que llegue por los canales adecuados. Por otra parte, en la comunicación también debe tenerse en cuenta la gestión de las emociones de las personas de la organización. Por lo tanto, esta tiene que ser constante, que permita canalizar inseguridades, preocupaciones y estrés (Dirani *et al.*, 2020).

También, y para la supervivencia de la propia organización, se requieren liderazgos que propicien una **resiliencia dinámica** que no busque recuperar el equilibrio anterior sino adaptarse al nuevo orden emergente (Simonovic y Arunkumar, 2016; Ansell, Sørensen y Torfing, 2020). Eso pide, entre otros, liderazgos adaptativos, ágiles, creativos e innovadores que habiliten la introducción de nuevas herramientas y metodologías (Dirani *et al.*, 2020).

Para acabar, en las crisis complejas los liderazgos tradicionales no son suficientes; se requieren **liderazgos distribuidos y colectivos**. Por una parte, dialogantes, para obtener opiniones sobre la actuación de la organización, para persuadir la incorporación de nuevas estrategias o para acelerar procesos de aprendizaje (Ospina, 2017; Ansell, Sørensen y Torfing, 2020). Por otra parte, que faciliten que los actores en primera línea de actuación asuman el liderazgo, y que propicien la actuación con criterios más profesionales y operativos (Bolden, 2011). Además, un liderazgo distribuido puede llegar a ser un buen mecanismo para reforzar el sentimiento de pertenencia, motivación y el compromiso con la organización y sus objetivos (Kezar y Holcombe, 2017).

Por otra parte, la **capacidad institucional**, además del marco legal y los recursos económicos, viene determinada por la propia **organización** (los valores, las normas o la asignación y distribución de responsabilidades, tareas, funciones), los **recursos humanos/talento**, así como las **infraestructuras, los sistemas y las herramientas disponibles** (por ejemplo, espacios, sistemas informáticos, etc.). Así, en un entorno de crisis, la adaptación organizativa pasa por un doble proceso: el primero, tener que garantizar su propio funcionamiento en un entorno sustancialmente diferente del habitual y, el segundo, readaptar procesos y recursos para hacer frente a la situación de crisis.



Principios para la gobernanza de la emergencia compleja

En EGI (2020: 9) se exponen una serie de principios que deben prevalecer al gobernar una emergencia compleja, reconociendo que no existe un modelo único y que la forma concreta que tomará la gobernanza de la emergencia compleja dependerá de varios factores:

- El **liderazgo por parte de gobiernos** que tengan la confianza y la legitimidad suficientes por parte de la ciudadanía.
- Prestar atención a los desequilibrios en términos de **derechos humanos y justicia social** que pueden generar las respuestas a las emergencias y que a menudo pueden agravar desigualdades preexistentes.
- La necesidad de experimentar **nuevas formas de legitimidad democrática del gobierno** (por ejemplo, un jurado ciudadano), pero también promover y dar apoyo a la acción comunitaria, así como facilitar la acción de otros actores privados que quieran colaborar.
- Las estructuras verticales basadas en la autoridad y el control deben sustituirse por la “**gobernanza por empatía**”, para garantizar la colaboración, la cocreación y los cuidados como parte intrínseca de las respuestas a la emergencia.
- Explicar correctamente la escala de los problemas, exponiendo la complejidad de la realidad mediante una **comunicación asertiva y continuada basada en la educación y la evidencia científica** facilita la aceptación de medidas excepcionales. El asesoramiento de un consejo de científicos es habitual en estos casos.
- **Adoptar una visión sistémica en vez de perspectivas sectoriales.** Las respuestas sectoriales las guían comités de emergencia donde confluyen diferentes ámbitos de conocimiento, y se determina prioridades, se estructuran acciones y se coordinan diversos recursos.
- La gobernanza de la emergencia requiere hibridación, **la combinación de gobernanza jerárquica y en red**: claridad en los roles y las responsabilidades, al tiempo que comunicación y colaboración intensiva con todas las partes interesadas.
- Ir más allá de las formas habituales de **gobernanza multinivel**, en la que los liderazgos únicos se sustituyen por múltiples organizaciones que coordinan la asignación de los recursos y la toma de decisiones. Deben evitarse las asignaciones simples entre niveles de gobierno (por ejemplo, en el ámbito nacional, actuaciones más estratégicas de planificación y, en el local, más operativas).
- Dentro de la propia organización, **diferenciar las tareas de planificación y las de implementación** puede ser un buen punto de partida para estructurar los sistemas de emergencia compleja.

Actuaciones de la gobernanza compleja

Una de las características de la definición de las emergencias complejas es su prolongación en el tiempo y el hecho de que las acciones que se adoptan no siempre tienen un efecto inmediato. **Eso genera importantes retos con respecto a la gestión, ya que dificulta un abordaje secuencial o preestablecido.** Así, además de seguir con las funciones básicas de la institución, esta debe gestionar también:

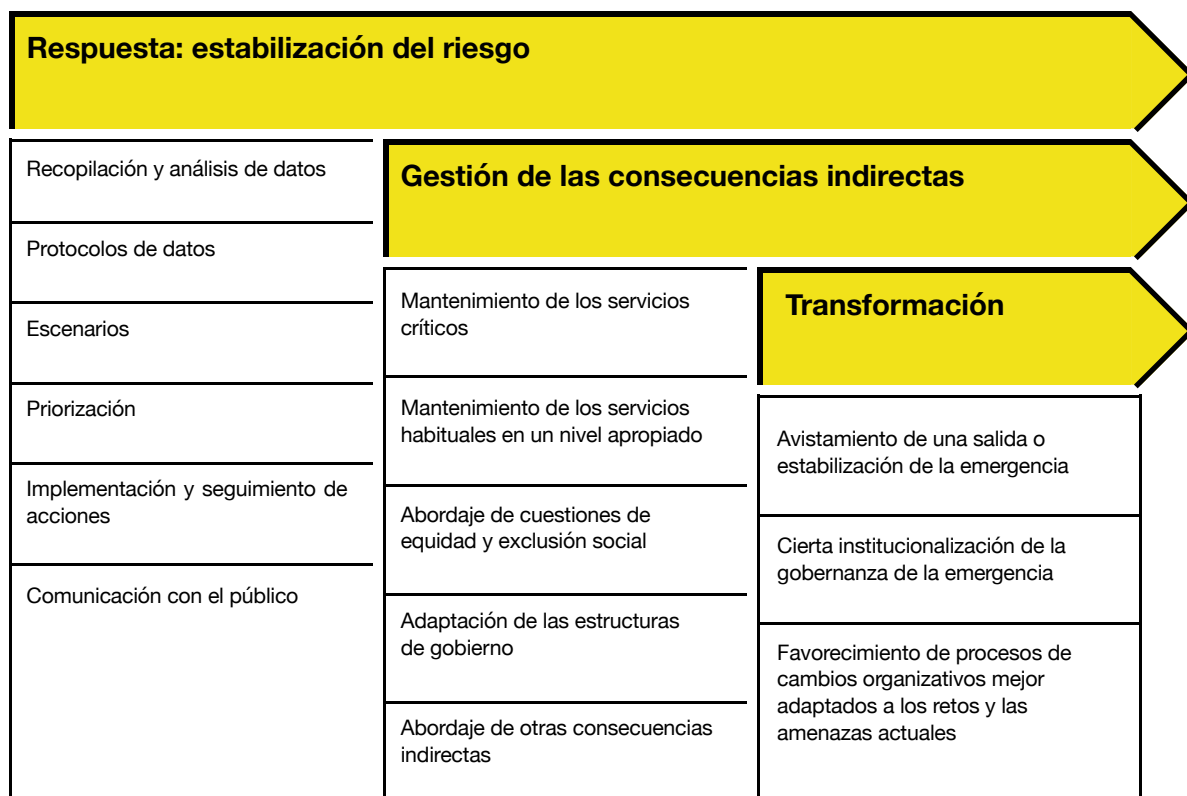
1. Acciones de estabilización del riesgo.
2. Acciones para mitigar las consecuencias indirectas.
3. Las acciones de adaptación, transformación e innovación de más largo recorrido (figura 3).



Para poder hacer todo ello con agilidad y eficacia, resulta clave disponer de las finanzas y otros recursos adecuados, adaptar los marcos legales vigentes a las necesidades de la propia organización, tener capacidad de gestión de datos, información y conocimiento y disponer de perfiles con capacidades de gestión en entornos de riesgo e inciertos.

Figura 3. Procesos y acciones de la emergencia compleja

Fuente: Adaptación de EGI, 2020 (pág. 11).



La dimensión democrática de las emergencias

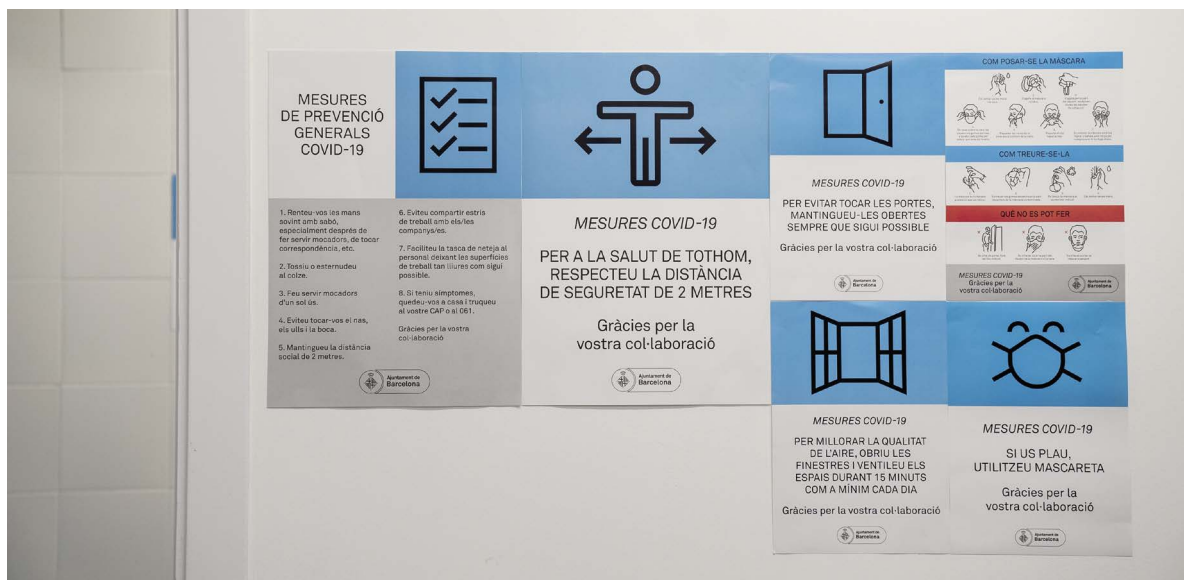
Aparte de la estabilización del riesgo, la gestión de las consecuencias indirectas y la transformación a largo plazo, también debe seguir manteniéndose una serie de garantías democráticas y de control. En EGI se establece la importancia del consejo de científicos, pero también el mantenimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (a la oposición, a los medios de comunicación y al público en general) sobre unas acciones que pueden limitar derechos y libertades, a la vez que tener consecuencias para la justicia social, así como el establecimiento de espacios participativos para valorar las nuevas medidas, ya sean espacios deliberativos en forma de pactos entre los principales actores sociales y económicos de la ciudad o jurados ciudadanos escogidos aleatoriamente.



La innovación es un concepto contextual, debatido y controvertido. No obstante, en los estudios de innovación del sector público, una definición de *innovación* por lo común aceptada es “un proceso por el cual una idea, una práctica o un objeto son creados, desarrollados o reinventados y los cuales son percibidos como nuevos por parte de las personas o la unidad que los adopta” (Rogers, 2003: 12). Otros autores apuntan que la innovación no implica solamente la existencia de nuevas ideas en una organización, sino que estas ideas se hayan desarrollado. Así, **la innovación sería una nueva idea que es explotada, “puesta a trabajar”, con la intención de que tenga unos efectos significativos** (Sørensen y Torfing, 2011) y, añadimos, **voluntad de perdurabilidad en el tiempo**. La necesidad de innovar en el sector público deriva, sobre todo, de la naturaleza compleja de los nuevos problemas sociales y del carácter incierto y elusivo de las respuestas ya conocidas (Longo, 2012: 51).

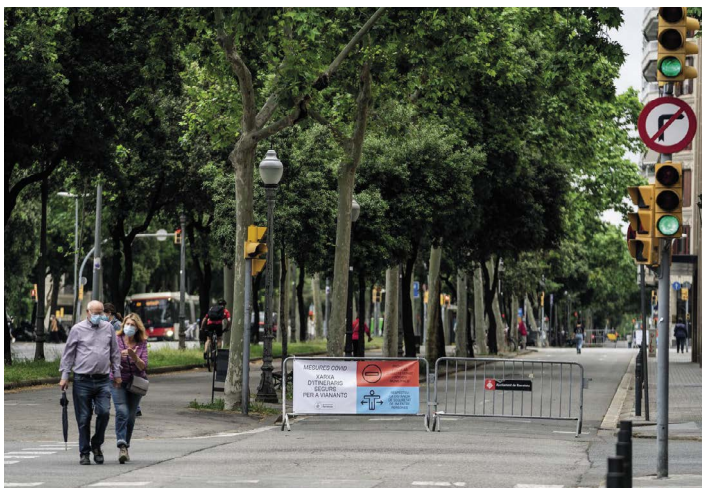
Es necesario diferenciar las acciones de adaptación de las de innovación. En el segundo caso, entendemos que implica cambios más profundos con respecto a la escala, la capacidad de transformación y la perdurabilidad de los cambios en el tiempo. Además, el factor de la propia pandemia puede ser un **catalizador**, la producción de innovaciones “sobrevinidas” por el contexto extraordinario que se produce a raíz del estallido de la emergencia, o bien un **acelerador**: la emergencia acelera procesos de innovación que ya se habían iniciado previamente. Si bien las dos comparten las características propias que hemos identificado para la innovación, el proceso de aparición es anterior a la pandemia o bien se da durante la pandemia.

Acciones de adaptación serían: a la izquierda, el nuevo uso de las instalaciones municipales según las normativas sanitarias (control de aforo o circuitos de circulación); a la derecha, el cierre temporal de calles y la creación de itinerarios seguros para pasear e ir en bicicleta.

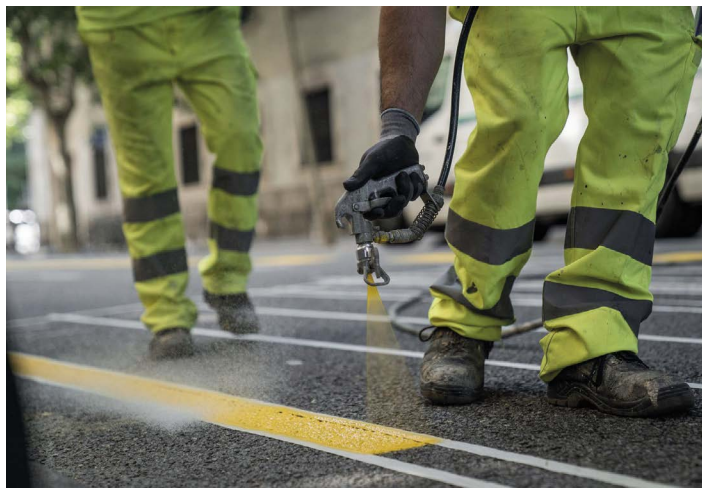
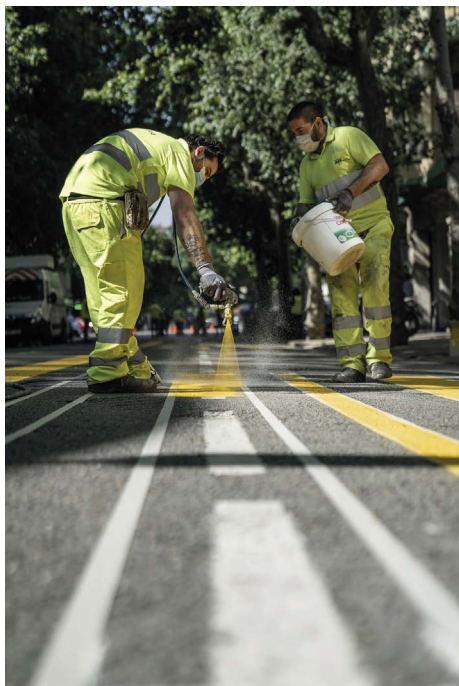


Para clasificar **tipos de innovaciones**, podemos recurrir a muchas clasificaciones (Hartley, 2005; Moore y Hartley, 2008; Damanpour, 1991; Damanpour y Schneider, 2009; De Vries *et al.*, 2006; Walker, 2006 y 2014; Halvorsen *et al.*, 2005; Longo, 2012, etc.), pero podemos sintetizarlas en tres tipos:

- **Innovaciones en servicios:** creación de nuevos servicios públicos, ya sea dando nuevos servicios a los usuarios y usuarias actuales, ampliando el servicio a nuevos públicos o ambas cosas al mismo tiempo (Damanpour y Schneider, 2009).
- **Innovaciones en procesos,** ya sea por la introducción de nuevas tecnologías o por la reorganización de los recursos humanos. Se cambian las formas de hacer con la idea de mejorar la eficacia y la eficiencia (Walker, 2006). Algunos autores y autoras diferencian la innovación de proceso por la introducción de nuevas tecnologías y la innovación de proceso por la reorganización de los recursos humanos (Damanpour, Walker y Avallaneda; 2009).
- **Innovaciones en gobernanza,** nuevas relaciones con otros actores/organizaciones. Algunos autores y autoras la identifican como una innovación auxiliar de la innovación de los procesos (Damanpour, 1987; Walker *et al.*, 2002), mientras que otros la diferencian como innovación en la gobernanza (Hartley, 2005; Moore y Hartley, 2008).



Las acciones tácticas en el espacio público facilitaron el desconfinamiento con medidas como cerrar vías al tráfico de vehículos y la ampliación del espacio para peatones y peatonas.



3 El contexto de la emergencia de la COVID-19

Hay una serie de factores contextuales que han enmarcado la gobernanza de la emergencia compleja por parte del Ayuntamiento de Barcelona. Es decir, además del marco legal e institucional en el que se inscribe la acción habitual de los gobiernos locales en España, en este capítulo señalamos los aspectos que han cambiado durante la pandemia el “campo de juego” en el que ha tenido que moverse el Ayuntamiento de Barcelona. En otras palabras, explicamos los factores que no dependen directamente de la institución pero que influyen en la gobernanza local de la emergencia.



A partir del trabajo de campo llevado a cabo, podemos diferenciar entre los elementos de contexto que han facilitado la gobernanza de la emergencia compleja por parte del Ayuntamiento de Barcelona y los que, por el contrario, la han limitado o dificultado. Además, los hemos clasificado en tres ámbitos: los propios de una pandemia global, los propios del ámbito institucional y los más propios del ámbito psicosocial (tabla 1).

Tabla 1. Factores de contexto que facilitan o dificultan la gestión y la gobernanza de la emergencia derivada de la COVID-19 por parte del Ayuntamiento de Barcelona

Ámbitos	Facilitadores	Limitadores
Propios de una nueva pandemia global	Intercambio de buenas prácticas entre gobiernos y desde organizaciones internacionales	Desconocimiento de la enfermedad y de cómo medirla. Incertidumbre sobre su evolución
		Escasez global de determinados bienes (mascarillas, EPI, respiradores, material informático, test, etc.)
		Contagios y aislamiento de decisores/as y personal público
Propios del ámbito institucional (declaración del estado de alarma y de la situación legal de excepcionalidad)	Procedimientos administrativos de emergencia (contratación, compra, etc.)	Carencia de planes específicos más elaborados para cada Administración
	El foco y la presión política y mediática en otras administraciones	A remolque de la decisión de otras administraciones, lo que dificulta la anticipación
	Liberación de recursos humanos de los servicios no esenciales para servicios esenciales y nuevas necesidades	Restricción de la movilidad / confinamientos del personal. Teletrabajo sin las herramientas ni la formación adecuadas
	Aumento de la disponibilidad de recursos. Suspensión de la estabilidad presupuestaria	
Propios del ámbito social	Solidaridad propia de situaciones extremas y catástrofes humanitarias	Miedo e incertidumbre. Carencia de cultura sobre cómo hacer frente a este tipo de pandemias

Fuente: Elaboración propia.



Hay una serie de factores contextuales que son propios de una nueva pandemia global como la que vivimos. En primer lugar, **la COVID-19 es una enfermedad relativamente nueva y desconocida**, por lo que los sistemas sanitarios tenían —a principios del 2020— escasos conocimientos sobre esta (difusión y diseminación del virus SARS-CoV-2, impacto en la salud, pronóstico, tratamiento y vacunas, etc.). Así pues, ninguna administración disponía ni de conocimientos ni de herramientas (guías, protocolos, buenas prácticas, etc.) consolidadas. En este sentido, la OMS publicó hasta cinco informes técnicos en el primer trimestre del 2020,² pero, aun así, los gobiernos y las administraciones se encontraron en una situación de falta de conocimiento sobre la enfermedad que dificultó la aparición de una respuesta ágil y eficiente. También, por este motivo, se han acelerado los intercambios de conocimiento y las buenas prácticas entre gobiernos de todo el mundo. En el ámbito local destaca “Cities for Global Health”, una iniciativa de Metropolis y CGLU, con el apoyo del Ayuntamiento de Barcelona.

En segundo lugar, **la falta de experiencia ante las emergencias epidémicas en el contexto europeo**. En este sentido, si bien todo el mundo se enfrentaba a las incertidumbres generadas por esta nueva pandemia, en la mayoría de los países occidentales esta incertidumbre se combinaba con el desconocimiento y la falta de experiencia en la gestión de emergencias epidémicas previas, algo que se contraponía con la experiencia de los países que han sufrido en mayor grado estas epidemias sanitarias. La emergencia epidémica más inmediata es la del virus del síndrome respiratorio agudo grave (virus del SARS, del inglés *severe acute respiratory syndrome virus*), que afectó a países asiáticos entre los años 2003 y 2004 (Taiwán, Singapur, China); también es un precedente la difusión de la fiebre hemorrágica del Ébola (que estalló en el periodo 2014-2016 en el continente africano: desde Guinea hasta Sierra Leona y Liberia); de menor impacto en humanos, pero también potencialmente infecciosa, fue la gripe aviar, virus de influenza aviar A(H7N9), con impacto también en Asia (China, especialmente) durante el periodo 2013-2017; o, para acabar, el síndrome respiratorio de Oriente Medio, causado por el virus MERS-CoV, y que afectó especialmente a Arabia Saudí y, también, a Corea del Sur (2014-2020). Se trata, pues, de precedentes (de menor intensidad que la COVID-19) que han facilitado, tanto a la población como a la Administración, una experiencia previa, experiencia acumulada y herramientas consolidadas para combatir las emergencias epidémicas.



2 Específicamente, National capacities review tool for a novel coronavirus (enero); Strategic preparedness and response plan y Preparing for large-scale community transmission of Covid-19 (febrero); Responding to community spread of Covid-19 y Operational considerations for case management of Covid-19 in health facility and community (marzo).

En tercer lugar, cabe señalar **la escasez global de recursos sanitarios materiales para afrontar la COVID-19 durante las primeras semanas**. La escasez ha afectado principalmente en el ámbito sanitario: falta de equipos personales individuales (EPI), test, respiradores y, de forma muy acusada, mascarillas. Eso ha obligado el sistema sanitario a gestionar la escasez de recursos (por ejemplo, por medio de selecciones), intentando combinar la maximización de la eficiencia con criterios éticos.³ Esta escasez afectó también a la Administración local, que, a pesar de disponer de material, no era suficiente para cubrir la gravedad que representó la COVID-19. En concreto, en Barcelona, fue el jueves 2 de abril de 2020 cuando el Ayuntamiento pudo recibir, procedente de Shanghái, 12 toneladas de material sanitario para la protección frente a la COVID-19. Este material incluía, entre otros, 600.000 mascarillas quirúrgicas, 5.000 monos, 12.000 gafas y 9.600 gorras, por un valor de 500.000 euros, asumidos por el Ayuntamiento de Barcelona, mientras que los 400.000 euros de transporte fueron asumidos por el Gobierno central. Este material fue inmediatamente distribuido entre personal del Ayuntamiento (incluyendo personal que trabajaba en instalaciones sanitarias, así como Bomberos, Guardia Urbana, personal de Cementerios, Limpieza, Mercados Municipales o servicios de atención domiciliaria).



3 Véase, por ejemplo, Jöbges, S.; Vinay, R.; Luyckx, V. A.; Biller-Andorno, N. (2020). "Recommendations on Covid-19 triage: international comparison and ethical analysis". *Bioethics*, vol. 34, n.º 9, pp. 948-959.

3.2 Factores de contexto propios del ámbito institucional supramunicipal

En este ámbito podemos encontrar tanto factores facilitadores como factores limitadores de la gobernanza compleja. Con respecto a los factores que la han facilitado, en primer lugar, señalamos cómo el estado de alarma ha implicado un nuevo contexto legislativo en cuanto a **la contratación y la compra pública y otros procedimientos administrativos de emergencia** —que ha afectado también, evidentemente, al Ayuntamiento de Barcelona—. Así, la legislación aprobada durante el decreto de alarma reguló estrictamente la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público —incluyendo la contratación pública—. Primero, el Real decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, suspendió los términos e interrumpió los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público (disposición adicional tercera). Posteriormente, el Real decreto 465/2020, de 17 de marzo, relajaba esta suspensión, ya que admitía la continuación de los procedimientos administrativos que fueran considerados indispensables para el funcionamiento de los servicios básicos. Aún después, el Real decreto ley 17/2020, de 5 de mayo, acordó el levantamiento de la suspensión de los términos y la interrupción de los plazos de los procedimientos de contratación (disposición adicional octava). En este sentido, la actividad contractual pública no se ha paralizado completamente durante el estado de alarma, y la contratación en situaciones de excepcionalidad y emergencia ha sido siempre una posibilidad factible para las administraciones, que, como veremos más adelante, el Ayuntamiento de Barcelona ha utilizado y también ha regulado dentro de su ámbito de actuación.

En segundo lugar, el estado de alarma ha implicado **la suspensión de las reglas fiscales** en los años 2020 y 2021 como medida extraordinaria para hacer frente a la crisis de la COVID-19. La suspensión de las reglas fiscales en el 2020 y en el 2021 en España altera los presupuestos de estabilidad presupuestaria de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En este sentido, se trata de una suspensión prevista en la propia legislación: tanto la Ley orgánica 2/2012 (artículo 11.3) como la Constitución española (artículo 135.4) prevén que la existencia de catástrofes naturales o emergencias sanitarias son situaciones que habilitan superar los límites de déficit estructural y deuda.

Esta suspensión afectó de forma muy inmediata a las entidades locales. Así, el Real decreto 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19, facilitó que las corporaciones locales dispusieran de una cantidad idéntica a la del superávit del 2019 para financiar ayudas y programas de carácter social. Se calcula que esta ventana legal permitió que las corporaciones locales destinaran, en el conjunto de España, unos 300 millones de euros en este concepto. La suspensión fue consolidada legalmente en agosto, y derogada en setiembre, ante la posibilidad de que las entidades locales se beneficiaran también de la suspensión general de las reglas fiscales que el Congreso aprobaría inmediatamente después.⁴



4 Esta aparece detallada en el Real decreto 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales y en la Resolución de 10 de setiembre de 2020 que deroga el anterior decreto.

Y es que, posteriormente, el Congreso español certificó, en octubre del 2020, la existencia de una situación de excepcionalidad que justificaba la suspensión de las reglas fiscales, de déficit y deuda pública, para el 2020 y el 2021. De entre las múltiples ramificaciones de esta decisión, las entidades locales se ven afectadas del siguiente modo: los planes económicos y financieros (PEF), como consecuencia de los incumplimientos de los objetivos establecidos en el 2019, se consideran superados; la exigencia de dedicar el superávit a reducir déficit también queda en suspenso, y los objetivos de estabilidad dejan de limitar la financiación de inversiones financieramente sostenibles (IFS). En cambio, esta suspensión no afecta, por ejemplo, a las obligaciones de la Ley orgánica 2/2012, relativas al periodo del pago medio a proveedores.

Para acabar, es importante enmarcar la suspensión de las reglas fiscales en España en un contexto de cambio de políticas de ámbito europeo. Así, la suspensión de las reglas fiscales españolas fue posible gracias a la relajación de las normas europeas. El viernes 20 de marzo de 2020, la Comisión Europea suspendió la aplicación del Pacto de estabilidad y crecimiento con la denominada *cláusula de salida*. De este modo, el pacto, que regula el conjunto de normas fiscales comunitarias con el objetivo de limitar el déficit público y la deuda pública en los Estados miembro (al 3 % y al 60 %, respectivamente), fue relajado y flexibilizado durante la crisis de la COVID-19. Al hacerlo, abría la puerta a que los gobiernos de los Estados miembro ampliasen su gasto público y a que lo hiciesen sin ser fiscalizados.

En tercer lugar, **la suspensión de los diversos servicios, equipamientos y trámites ordinarios del Ayuntamiento ha facilitado la liberación de recursos humanos para los servicios esenciales**. En este sentido, esta liberación ha facilitado la implicación de los diferentes profesionales del Ayuntamiento en las nuevas necesidades que la crisis de la COVID-19 ha impuesto. No obstante, las medidas implementadas para detener la difusión de la enfermedad, como **la restricción de la movilidad, el confinamiento y los aislamientos, han impedido, a su vez, el normal funcionamiento de la Administración y han dificultado las respuestas a la crisis**. En este sentido, la COVID-19 y la restricción de la movilidad a los servicios esenciales han obligado a digitalizar y agilizar determinados servicios y trámites, y a la implementación forzada del teletrabajo u otras formas de trabajo en remoto. De hecho, el Real decreto 8/2020, de 17 de marzo, recomendaba el teletrabajo —una recomendación que las administraciones han intentado cumplir en la medida de lo posible—. De todos modos, la implementación del teletrabajo en la Administración se ha hecho con reducida planificación, capacitación, metodología y evaluación (Campos, 2020), en un contexto que hacía especialmente difícil la conciliación laboral y familiar por el cierre de las escuelas.

En cuarto lugar, el estado de alarma supuso una reorganización competencial con carácter potencialmente recentralizador que, a menudo, **relegaba a una posición secundaria a las entidades locales**. Así, el Real decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma, reconocía como autoridad competente al Gobierno español y enfatizaba el rol funcional de los ministerios de Presidencia, Defensa, Interior, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Sanidad (artículo 4). En general, hay consenso entre la literatura académica al considerar que el estado de alarma ha significado una recentralización y que el mecanismo más decisivo en este proceso recentralizador ha sido la prerrogativa exclusiva del Gobierno central sobre el confinamiento. Además, esta reorganización competencial se ha hecho teniendo muy poco en cuenta a las entidades locales. A partir de la fase de desescalada, la gestión pasó a recaer en las comunidades autónomas, por lo que las entidades locales, sobre todo de las grandes ciudades, ganaron proximidad en la toma de decisiones autonómicas, a pesar de que los respectivos gobiernos autonómicos no siempre las hayan tenido en cuenta o les hayan consultado sobre estas cuestiones. Todo ello, vinculado con el hecho de que el estado de alarma se centrara básicamente en otras administraciones (Estado y CA), ha hecho que **las entidades locales a menudo se vieran obligadas a ir a remolque de las políticas de las otras administraciones**, aunque a menudo han llevado la iniciativa sobre determinados temas, como por ejemplo la reapertura de las escuelas o el apoyo al sector cultural.



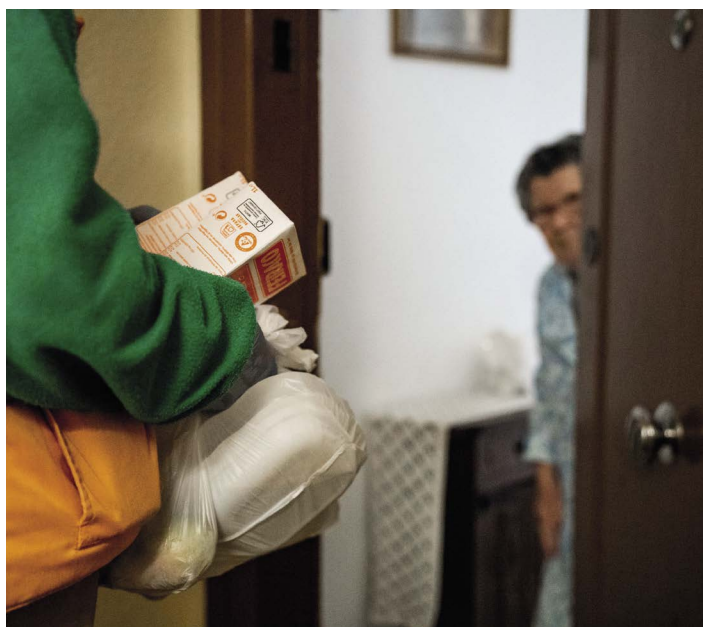
Finalmente, con respecto a los factores más propios del ámbito social e individual, y como facilitador de la gobernanza del Ayuntamiento de Barcelona, encontramos la **solidaridad**. La sociedad civil, las entidades sociales y del tercer sector, ante la crisis de la COVID-19 han respondido, a menudo, por medio de la autoorganización solidaria, hecho que ha facilitado la emergencia de redes de apoyo mutuo y de grupos de voluntariado y de cooperación.⁵ Cabe señalar que la emersión de una sociedad civil dinámica, solidaria y proactiva ante la crisis de la COVID-19 ha sido un fenómeno de alcance mundial (Brechenmacher, Carothers y Youngs, 2020) y que durante la crisis del 2008 ya había habido buenas muestras de ello en la ciudad de Barcelona. En muchas ocasiones, la Administración pública, y en concreto, el Ayuntamiento de Barcelona, ha recibido estas muestras de solidaridad en forma de voluntariado, colaboración de entidades sociales y donaciones por parte de empresas privadas.

Por el contrario, como factor limitador, destacamos el **miedo, tanto al virus y a la enfermedad como a las consecuencias sociales y económicas, con un aumento de la incertidumbre con respecto al propio futuro**. De hecho, la literatura académica ha señalado el impacto severo y negativo de la COVID-19 en la salud mental (ansiedad, angustia, depresión) y las emociones —como el miedo— entre la población, particularmente en los territorios y regiones con más prevalencia del virus.⁶ En este sentido, el miedo, la ansiedad, la angustia o la depresión son factores que afectan negativamente al bienestar de las personas, refuerzan el aislamiento físico y social, facilitan la individualización y reducen las posibilidades de acción colectiva y en el exterior (por ejemplo, miedo a salir de casa, a ir a trabajar, etc.), situaciones que también vive el personal del Ayuntamiento de Barcelona.

5 En este sentido, el estudio relativo a las acciones municipales llevadas a cabo en el AMB, *Resiliencia municipal ante la crisis de la COVID-19 en la metrópoli de Barcelona*, del IERMB (en catalán), identificó una tipología específica de acciones basada en la gestión y coordinación de la solidaridad: se trata de la coordinación de redes de apoyo mutuo, de voluntariado y de cooperación (44 acciones, el 3,1 %). Estas medidas incluyen: intensificar la colaboración con entidades del tercer sector, organizaciones no gubernamentales y actores filantrópicos o entidades vecinales (por ejemplo, Cruz Roja, Cáritas, Arrels, asociaciones de vecinos y vecinas), y centralizar, coordinar y ofrecer servicios (por ejemplo, transporte, espacios físicos, etc.) a redes de apoyo mutuo y de voluntariado (por ejemplo, que hacen mascarillas sanitarias, que ayudan a hacer la compra, o que distribuyen comida). Se trata de medidas del ámbito de la inclusión social (54,5 %) y de la salud (29,5 %), que utilizan el instrumento de coordinación (45,5 %) y el de la prestación de servicios (38,6 %).

6 Véase, para el caso norteamericano, Fitzpatrick, K. M.; Harris, C.; Drawve, G. (2020). "Fear of Covid-19 and the mental health consequences in America". *Psychological trauma: theory, research, practice, and policy*, vol. 12, n.º S1, pp. S17-S21. También, para el caso español y catalán, véase Tomás-Sábado, J. (2020). "Miedo y ansiedad ante la muerte en el contexto de la pandemia de la covid-19". *Revista de enfermería y salud mental*, n.º 16, pp. 26-30.





El Ayuntamiento de Barcelona ha recibido muchas muestras de solidaridad en forma de voluntariado por parte de su plantilla, colaboración de entidades sociales y donaciones de empresas privadas.

4 Las respuestas orientadas a la ciudadanía: un análisis cuantitativo

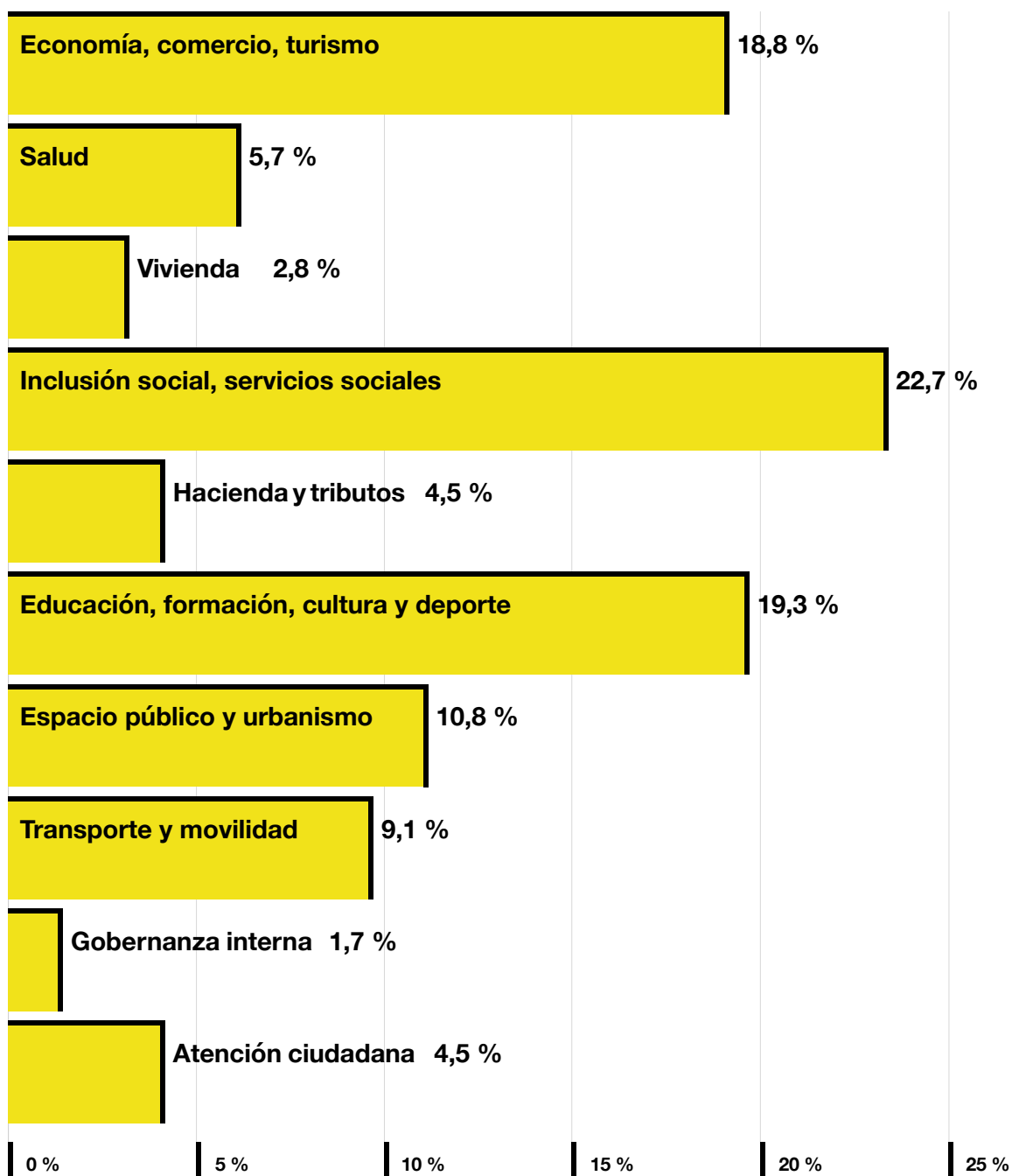
En este capítulo analizamos las actuaciones anunciadas y publicadas por el Ayuntamiento de Barcelona relacionadas con la COVID-19, desde la declaración del estado de alarma. En concreto, se han identificado 176 acciones anunciadas por el Ayuntamiento de Barcelona entre el comienzo del estado de alarma y finales de julio del 2020.

En paralelo, los **sectores** prioritarios de las acciones han sido los siguientes: inclusión social (22,7 %); educación, cultura y deporte (19,3 %); economía, comercio y turismo (18,8 %); espacio público y urbanismo (10,8 %), y transporte y movilidad (9,1 %) (gráfico 1).



Gráfico 1. Acciones según sector prioritario (%), Barcelona

Fuente: Elaboración propia.



Las acciones de inclusión social (el 22,7 % del total) se relacionan con el refuerzo de los servicios de asistencia a personas vulnerables en un sentido amplio (personas mayores, personas sin techo, mujeres que sufren situaciones de violencia machista). Estas acciones incluyen tanto instrumentos de provisión directa de servicios como informativos; desde ayudas económicas hasta la teleasistencia.

El segundo ámbito en términos cuantitativos de acciones sectoriales es el de las acciones educativas, culturales y deportivas (19,3 %). Incluye las acciones educativas (distribución de tabletas digitales y material escolar entre el alumnado en situación de vulnerabilidad, el no cobro de las cuotas de las *escoles bressol* municipales, o el plan extraordinario de actividades de verano para jóvenes), culturales (subvenciones extraordinarias para nuevos proyectos culturales o para adaptar espacios culturales, refuerzo de la programación existente como el *Grec*, la ampliación del programa *En Residència* o *Tot Dansa*, Músicos en la Calle, y un largo etcétera) y deportivas (reorganización del calendario deportivo, aplazamiento de cuotas de los clubs deportivos municipales, etc.).



Las acciones relativas al sector económico (18,8 %) incluyen desde actuaciones de carácter más general (por ejemplo, iniciativas para la digitalización del conjunto de la economía, el Plan de reactivación y Estrategia 2030, el Plan de choque para el empleo), hasta actuaciones específicas destinadas al tejido comercial y las personas autónomas (ayudas económicas directas, información y orientación sobre ayudas y convocatorias de otras administraciones, etc.), destinadas a personas con dificultades económicas (por ejemplo, orientación laboral para personas en situación de desempleo, asesoramiento para personas en situación de ERTE, acompañamiento para jóvenes en situación de transición laboral), destinadas a la economía social y solidaria (por ejemplo, línea de subvenciones para financiar la creación y el fortalecimiento de la economía social y solidaria [ESS], convenio con Coòpolis, etc.), o destinadas al turismo (por ejemplo, asesoramiento BCN Safe City-BCN Safe Visit, seguimiento del impacto de la COVID-19 en el sector turístico por parte del Observatorio del Turismo en Barcelona [OTB], o el Plan de acciones para reimpulsar el turismo en la ciudad).

Las acciones en el espacio público y el urbanismo (10,8 %) pasan, entre otras, por el refuerzo de servicios de limpieza en el espacio público y lugares vulnerables (por ejemplo, residencias de personas mayores), la reordenación (apertura, cierre) del espacio público incluyendo parques, jardines, zonas de juego infantil y playas, la ampliación del espacio para la restauración y las terrazas, o las intervenciones tácticas en el espacio público.

El ámbito del transporte y la movilidad (9,1 %) incluye acciones como la reorganización del servicio del transporte público (cambios en la frecuencia, digitalización —como el nuevo billete sencillo electrónico con validación sin contacto en el autobús—), apertura y cierre de viales, así como la conversión en zona peatonal y la pacificación de calles, el refuerzo del Bicing, la interrupción y la posterior recuperación de la ZBE, el Plan de choque para reactivar el sector del taxi, o las tarjetas de aparcamiento personalizables, entre otras.

Las acciones clasificadas en el ámbito de la salud han sido más escasas cuantitativamente (5,7 %), pero altamente significativas, entre las que se encuentran: la cesión de pabellones y hoteles como extensiones hospitalarias (por ejemplo, el Hospital de Sant Pau y el Hospital del Mar), la red local de fabricación de mascarillas textiles, o la puesta en marcha de los autobuses solidarios que transportaban pacientes con COVID-19.

Un último tipo de acciones identificadas han sido todos los **planes y pactos de choque y de reconstrucción** ante los efectos de la crisis de la COVID-19. En clave metropolitana, el análisis ha permitido identificar que se trata de las medidas más integrales y ambiciosas —en términos de sectores e instrumentos implicados, presupuesto asignado y capacidad de transformación—⁷. En el caso de Barcelona, estos se articulan, por ejemplo, por medio del Plan de choque social para hacer frente a los efectos de la COVID-19, que crea un fondo de emergencia; el Plan de choque en los barrios más afectados por el coronavirus, que preveía el reforzamiento de servicios municipales (Limpieza, Mediación, Guardia Urbana, Plan de barrios, etc.) en Sant Andreu, Sant Martí, Horta-Guinardó y Ciutat Vella, o la adaptación del PAM como plan de reconstrucción. También el Pacto por Barcelona: un nuevo impulso para la ciudad, un proceso de concertación y diálogo para impulsar una salida colectiva de la crisis derivada de la COVID-19.

Estos planes y pactos alinean un elevado número de agentes y sectores: sanitario y biomédico; económico, comercial y laboral; turístico; de la Hacienda municipal; de servicios sociales; de la vivienda, el espacio público y el urbanismo, y de educación y cultura. A su vez, algunos de estos instrumentos se plantean a largo plazo; por ejemplo, el Pacto por Barcelona tiene un calendario de implementación de 18 meses, hasta diciembre del 2021.



⁷ El análisis de los 22 planes de choque metropolitanos puso de relieve que se trata de medidas multisectoriales: la media de sectores involucrados en estas medidas es de 2,45 (la media del conjunto de medidas es de 1,08); en paralelo, el instrumento más usado es la planificación (77,3 %).

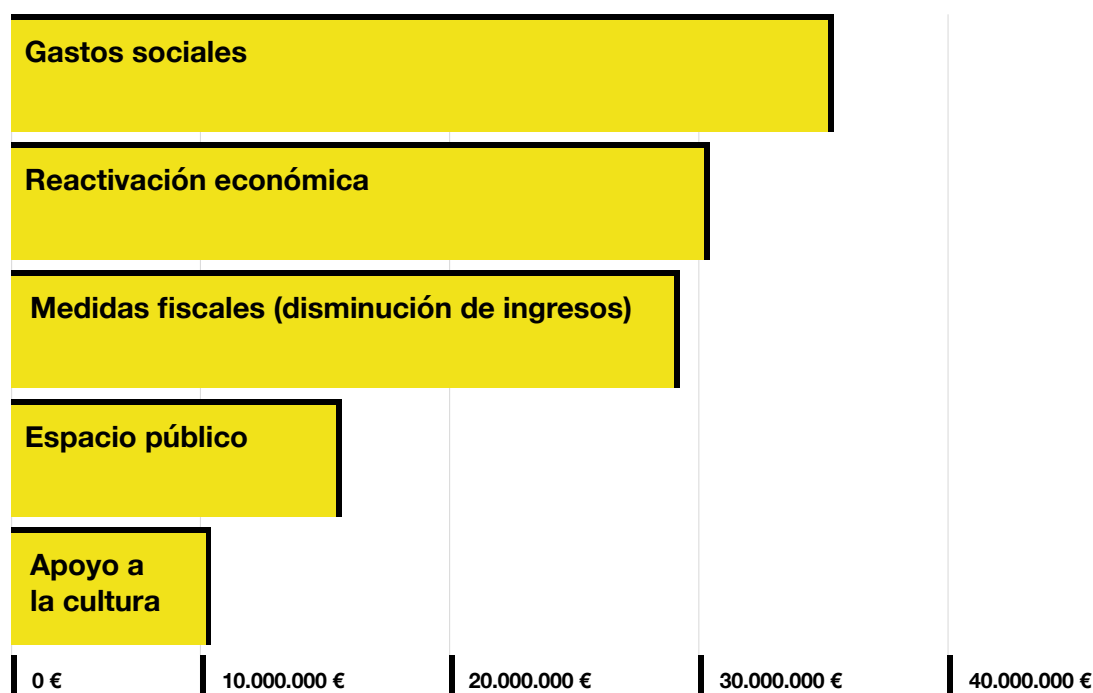
A diferencia de otras acciones, estos promueven, en su diagnóstico y diseño, la participación de múltiples actores con varias herramientas: mesas de trabajo, foros en línea, grupos de trabajo sectorial y comisiones ejecutivas e informativas, entre otras. En este sentido, destaca la implicación de la sociedad civil en la Mesa del Pacto por Barcelona, con la participación de cerca de doscientas organizaciones y entidades.⁸ A menudo, dada su envergadura, tienen una visión que supera los límites municipales, incluyendo perspectivas metropolitanas y regionales en su diseño. Así, por ejemplo, el Pacto por Barcelona incorpora una “visión metropolitana, que deberá reforzarse también institucionalmente, a través del Área Metropolitana de Barcelona y planteando el salto al ámbito de la región metropolitana de Barcelona” (pág. 4); y entre sus objetivos estratégicos destaca el de aprovechar el potencial del ámbito urbano y metropolitano para ser multiplicativo de las políticas que se desarrollen.

Con respecto a los gastos que representan todo este conjunto de actuaciones, destacan los planes de choque. Por ejemplo, el coste del Plan de choque social es de 35 millones de euros, de los cuales, 18 millones de euros son relativos a fondo de emergencia social para cubrir las necesidades básicas de unas 30.000 personas.

En conjunto, los gastos directos de las medidas (ejecutadas o previstas) suman un total de 90 millones de euros. De estas, la partida más importante es efectivamente la del Plan de choque social, seguida de las medidas de reactivación económica, dotadas con 30 millones, las actuaciones de adecuación del espacio público, con 15 millones de euros, y el Plan de choque de la cultura, dotado con 10 millones de euros. A todo lo anterior debe sumarse lo que se deja de recaudar por medidas fiscales como las deducciones o suspensiones de las tasas de las terrazas o de la recogida comercial de residuos, de las tasas de chiringuitos y servicios de playas, etc., que suman unos 29 millones de euros de gasto indirecto.

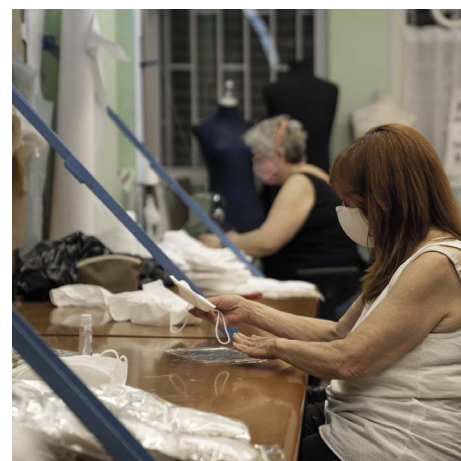
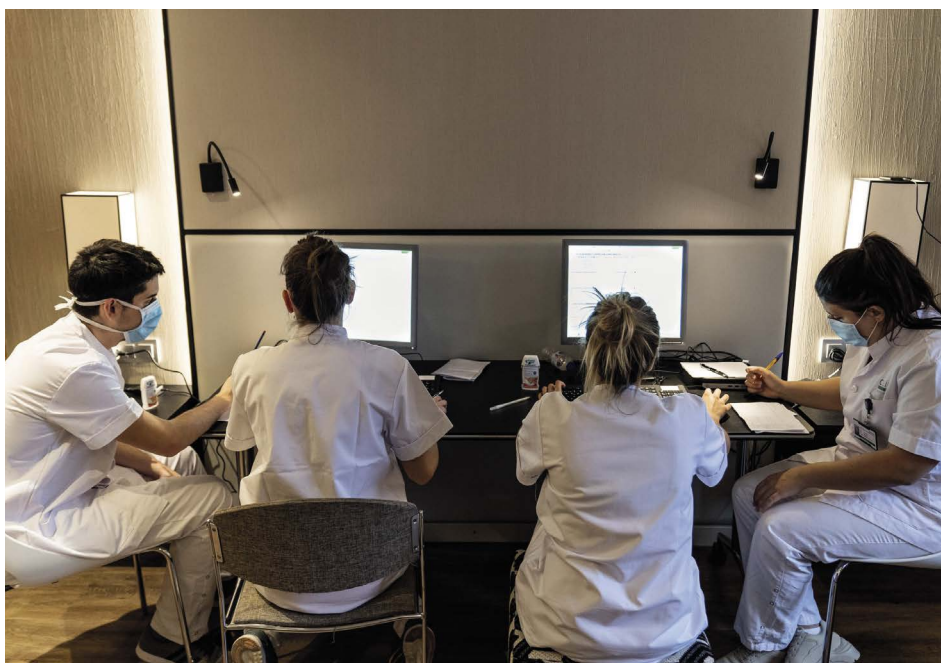
Gráfico 2. Gasto (millones de euros) por grandes ámbitos de actuaciones

Fuente: Elaboración propia.



⁸ De entre estas: la Sindicatura de *Greuges* de Barcelona; actores económicos como sindicatos (CC. OO., UGT), patronales (Fomento Nacional del Trabajo, PIMEC) y comerciantes (Consejo de Gremios de Comercio, Servicios y Turismo de Cataluña); asociaciones vecinales y familiares y entidades del tercer sector (FAVB, FAPAC, Mesa del Tercer Sector, CJB, Cruz Roja, Cáritas, SOS Racismo, Banco de Alimentos); equipamientos culturales y museísticos (CCCB), o universidades y centros de investigación (UAB, UB, UPF, UPC, CIDOB, ESADE, Fundación Jaume Bofill, ICREA, *Open Society*); etc.



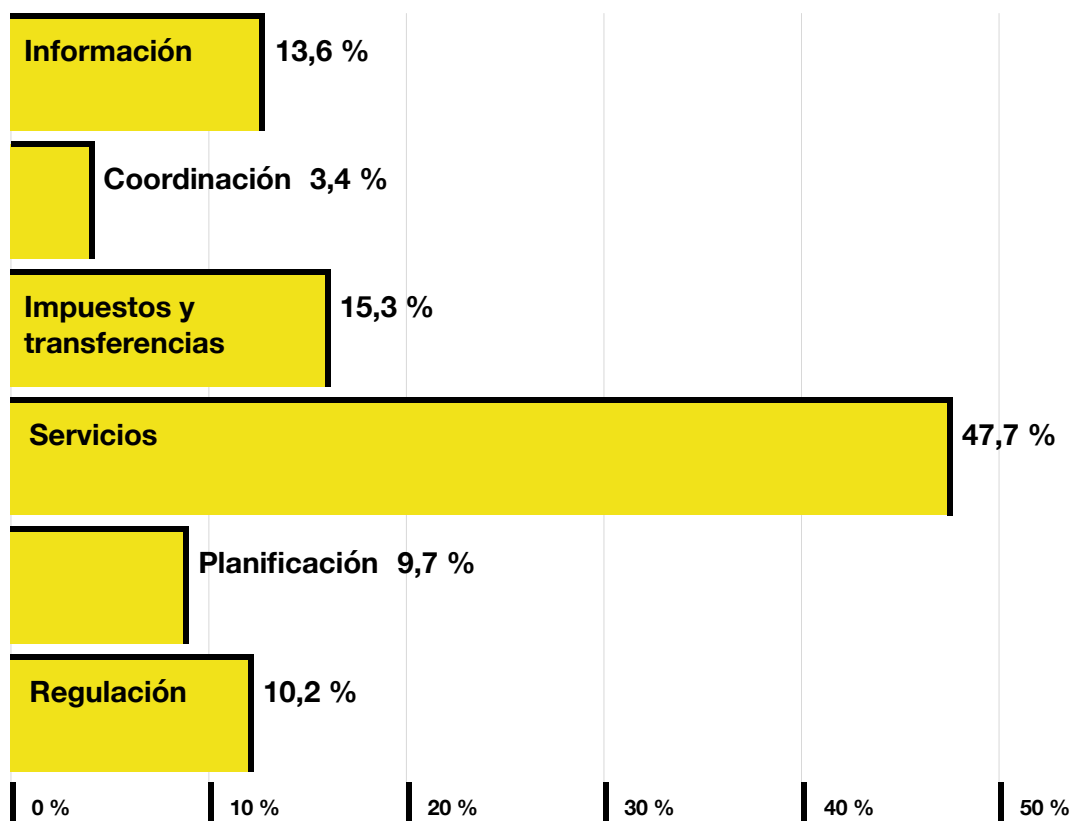


El principal **instrumento** de política pública de las acciones ha sido la prestación directa de servicios (47,7 %), muy por delante de los otros instrumentos (gráfico 3). La prestación directa de servicios se da de manera muy transversal, en ámbitos como el sanitario (habilitación de pabellones y hoteles para pacientes), el de educación (refuerzo de las becas comedor, aportación de equipamiento informático para combatir la brecha digital), el de servicios sociales (reparto de cestas alimentarias, incremento de los SAD) o el de economía y comercio (unidad de la OAE de Barcelona Activa para acompañar a personas trabajadoras autónomas, microempresas y pymes, y cooperativas para la captación de las ayudas económicas derivadas de la crisis de la COVID-19).

El resto de los instrumentos se ha dado con menos frecuencia. Entre estos, destacan medidas de carácter fiscal, impuestos y transferencias (15,3 %), como la reducción o el fraccionamiento de tasas e impuestos municipales, subvenciones para incentivar la rebaja de los alquileres comerciales, etc. A continuación, las acciones de información, ya fueran recomendaciones sanitarias y de seguridad, orientación sobre ayudas de otras administraciones, etc. El instrumento de regulación (el 10,2 % de las acciones) ha implicado, sobre todo, la reordenación de espacios públicos (parques y jardines, terrazas, zonas de juego infantil, equipamientos deportivos, playas, reorganización del transporte, etc. La planificación, a pesar de ser cuantitativamente menor (9,7 %), incluye algunas de las acciones más relevantes y profundas, de entre las que destacan cambios en el funcionamiento de la Administración (servicios telemáticos y teletrabajo), modificaciones de los calendarios culturales y escolares, o los planes de choque sectorial y territoriales.

Gráfico 3. Acciones según instrumento prioritario (%), Barcelona

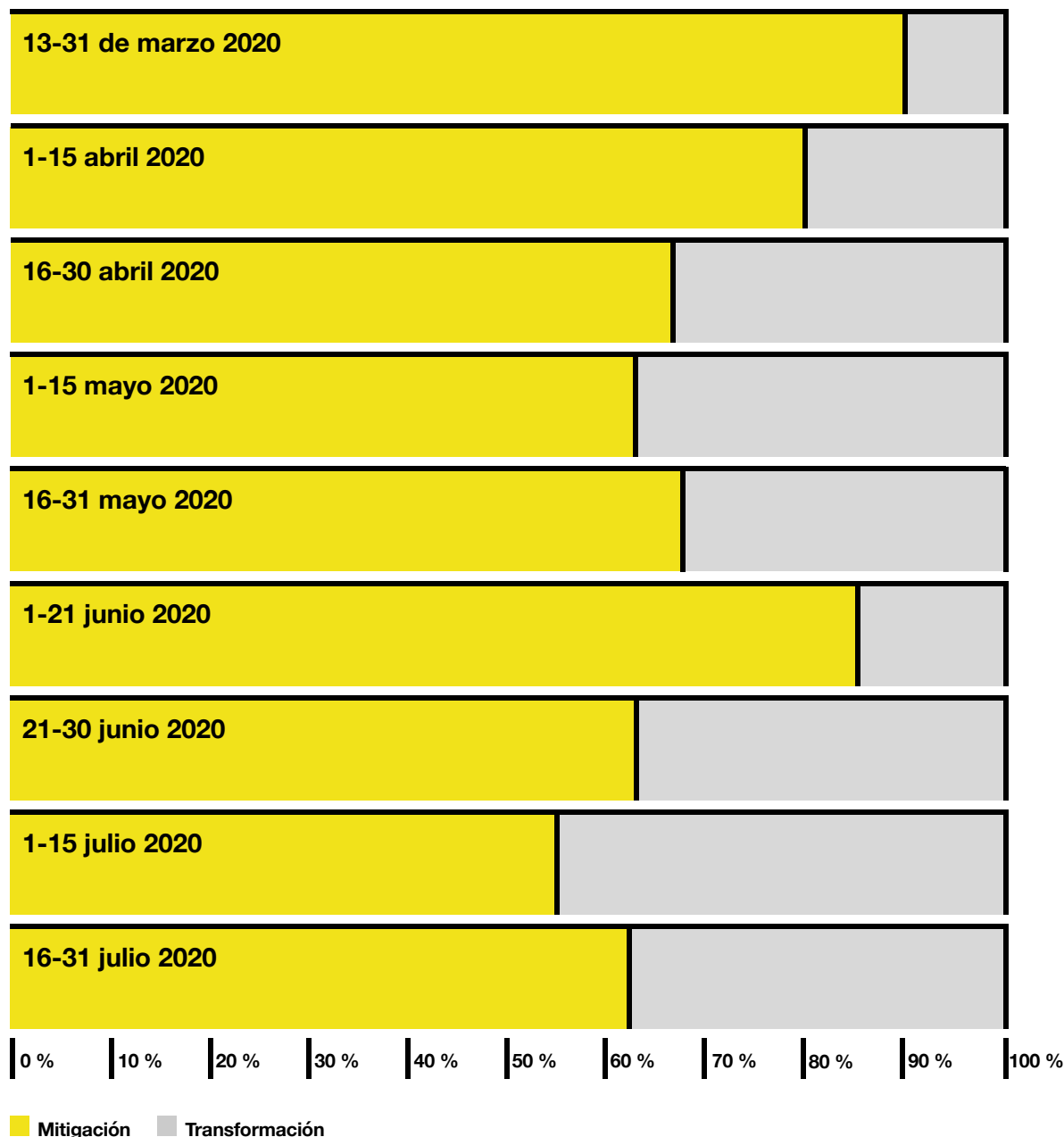
Fuente: Elaboración propia.



Para acabar, las acciones municipales también se han clasificado según el carácter de mitigación (adaptación coyuntural a la nueva situación de crisis, con un carácter más circunstancial) o de transformación (modificación de las condiciones previas a la crisis de forma más permanente, con un carácter más estructural). En conjunto, la mayoría de las acciones han sido de **mitigación** (72,2 %), pero, de manera muy significativa, más de una cuarta parte han sido de **transformación** (27,3 %). Ahora bien, es especialmente significativo observar la evolución al alza de las acciones transformativas a medida que avanza la pandemia (gráfico 4).

Gráfico 4. Capacidad de transformación/mitigación de las acciones según quincenas (%), Barcelona

Fuente: Elaboración propia.



5 La gobernanza de la emergencia compleja en el Ayuntamiento de Barcelona



Una crisis y una emergencia sin precedentes

La emergencia de la COVID-19, tal como manifiestan las personas entrevistadas, ha sido completamente diferente del resto de crisis anteriores que ha vivido la **organización**. En algunos casos, se ha hecho referencia a la emergencia provocada por el hundimiento de un edificio en el barrio del *Carmel* en enero del 2005, y su posterior gestión, que se alargó durante seis meses, aunque, visto con perspectiva, con unas implicaciones muy menores. Tampoco se recuerda ninguna crisis de salud pública similar:

“Hubo la epidemia de legionelosis un verano, que afectó a la Barceloneta. Claro, se hizo un comité de crisis, pero era algo muy delimitado, solo afectaba a la salud pública, y se solucionó relativamente rápido.”

Así, la emergencia compleja se diferencia de las anteriores, como ya se ha señalado en la introducción, **a) porque la afectación no ha sido delimitada ni territorial ni temporalmente, puesto que ha afectado al conjunto de la población y de la ciudad; b) por su duración, y c) por las consecuencias de la emergencia sanitaria en el ámbito social y económico.**

Estas características de la emergencia compleja hacen que, como veremos con más detalle en el próximo capítulo, **las estructuras tradicionales de dirección y gestión de emergencias en torno a los servicios de emergencia, como el Centro de Coordinación de la Emergencia (CECOR)⁹, pierdan centralidad en la toma de decisiones**, a pesar de activarse a partir del 13 de marzo en el marco del Plan básico de emergencias. Estas estructuras, por ejemplo, fueron primordiales en la gestión de crisis recientes, como la de los disturbios a raíz de las protestas por la sentencia del *procés* [independentista]. En cambio, con la crisis de la COVID-19, los servicios de emergencia como Bomberos o Guardia Urbana siguen siendo fundamentales, pero sin estar al frente de los espacios decisorios e incluso experimentando un cambio importante de prioridades y funciones:

“Esto tiene un impacto muy significativo, que, de hecho, varía nuestro [de la Guardia Urbana] mapa de servicios totalmente [...], de repente, la COVID-19 nos cambia todo este mapa de servicios y les da la vuelta. Como la gente no sale, baja mucho la delincuencia, baja mucho el tráfico, y la nueva exigencia está orientada a mantener la convivencia dentro de los domicilios, en un primer momento, y después también en el espacio público.”

“Salvaguardar el servicio público y estar en disposición de aportar valor. El hecho de estar en disposición de aportar valor en una emergencia nueva quiso decir reinventarse y buscar fórmulas que hasta ahora no se habían aplicado. Eso quiere decir, desde la gestión del personal, los horarios, los materiales, técnicas y dinámicas de extinción.”



9 Donde están presentes *Mossos d'Esquadra*, la Guardia Urbana, Bomberos de Barcelona y SEM.

En cambio, por el tipo de emergencia (epidemiológica), la **Agencia de Salud Pública** ha tenido un rol fundamental en la toma de decisiones. Por otra parte, tanto los servicios municipales orientados a las emergencias sociales (por ejemplo, el CUESB) como las organizaciones acostumbradas a trabajar en entornos de emergencias sociales, de salud o humanitarias (Cáritas, Cruz Roja, *Open Arms*, Médicos Sin Fronteras o la UME) ganan importancia y centralidad:

“Cruz Roja es una entidad que tiene la concesión de algunos equipamientos nuestros, también están acostumbrados a trabajar en emergencia. Hicimos este primer trabajo, que nos fue muy bien para generar el estado de preparación del momento del estado de alarma.”

“Nosotros tuvimos reuniones con la dirección de Médicos Sin Fronteras para ver en qué cosas ellos... Eso también nos ayudó mucho en la parte de anticipación.”

Organizaciones acostumbradas a trabajar en entornos de emergencias sociales, de salud o humanitarias ganan centralidad.



Larga temporalidad del riesgo: las dos grandes fases en la gestión de la emergencia

Dada la gravedad de la situación de contagios y enfermos durante la primera ola, unido a la falta de preparación social e institucional, se requirió una intensa dedicación por parte del personal del Ayuntamiento, con la idea, en un momento inicial, de que se trataría más de un *sprint* que de un maratón:

“En un primer momento, pensábamos que esta organización podía durar entre 4 y 6 semanas, que es lo que pensamos todos cuando se decretó el estado de alarma.”

“Y eso que puede ser explicable en el primer mes, porque en el primer mes, realmente, la sensación de urgencia, a cada minuto, era total.”

“Pero seguramente este sistema de trabajo no lo puedes mantener toda la vida, porque hay una parte de adrenalina que no la tienes siempre.”

“Que no es una cuestión de 15 días, en que todos a 200 por hora y se acaba, sino que es una cuestión más larga, y los equipos tienen que poder trabajar y descansar. Por lo tanto, tienen que estar dimensionados para eso.”

La prolongada temporalidad de la emergencia hace que la gestión se haya tenido que ir adaptando a las diferentes fases que se van sucediendo en una “crisis maratoniana”. A pesar de la permanencia del peligro, en este caso la circulación del virus y su morbilidad y mortalidad, el aprendizaje, el cansancio y las consecuencias de las propias acciones de mitigación (el distanciamiento social, el cierre de negocios, etc.) van modificando las formas de gestión, así como las expectativas del público y de la ciudadanía:

“Antes quizás no tenías mascarillas, pero la gente decía: ‘Bueno, ¡ya iremos haciendo!’. Eso ya no sirve. Quiero decir, ya miran a la Administración o a la dirección con otra visión. Este *feedback* ha cambiado por este cansancio y porque la emergencia se ha ido alargando.”

“Porque una nueva emergencia de este tipo nunca será igual que la primera. Hay cosas que ya no las podremos hacer igual, porque ya no habrá aquella sensación de vacío, de ‘no sabemos qué tenemos que hacer’. Ahora ya todo el mundo se ve capacitado para opinar sobre qué hay que hacer”.





Con el desconfinamiento, llega la sensación de retorno a la (nueva) normalidad. Ya no hay escasez de EPI y la ciudadanía vuelve a las calles.



Con la perspectiva temporal que ahora tenemos **podemos diferenciar claramente dos grandes momentos: la primera fase durante el primer estado de alarma**, cuando la organización, por medio del Comité COVID-19 y mediante los planes de contingencia y la creación de las oficinas, se adapta al cambio disruptivo con algunas dificultades (para llevar a cabo el teletrabajo, escasez de equipos de protección, etc.) y empieza a intentar dar respuesta a la situación.

Se colabora en el ámbito sanitario y de autoprotección, haciendo cumplir las restricciones de movilidad y de uso del espacio público y mitigando las consecuencias sociales más inmediatas (refuerzo de teleasistencia, alimentación, pabellón en la feria para personas sin hogar, etc.). La crisis se vive como una crisis humanitaria, de una gran intensidad, solidaridad y entrega, en un entorno también abocado a dar respuesta a la emergencia:

“Nada muy diferente de lo que yo viví con el ‘chapapote’ de Galicia, un terremoto en El Salvador que hubo muy fuerte o los sin papeles acampados en plaza de Catalunya.”

“Aquí tengo que decir que la ciudad se ha volcado con nosotros, hemos tenido de todo de todo el mundo, era en plan: ‘necesito chándal para las personas sin hogar’, y Decathlon me empezó a dar chándales; ‘necesito calzoncillos’, y El Corte Inglés me envió ropa interior. Quiero decir que, los hoteles, que estaban cerrados, nos dieron todos los kits de higiene, cepillos de dientes. Los sin hogar se lavaban los dientes con los cepillos del hotel Arts”.

La segunda gran fase se inicia con el desconfinamiento, y se caracteriza por una sensación de vuelta a la (nueva) normalidad. El riesgo sigue presente, pero parece estar más controlado, ya no hay escasez de materiales de protección y hay un mayor conocimiento tanto de la enfermedad como de las acciones que deben llevarse a cabo. Así, **se produce cierta institucionalización de la gestión de la emergencia.** Si bien hay una menor intensidad en la gestión de la emergencia que durante el primer estado de alarma, también hay más cansancio:

“Y ahora nosotros también tenemos que cambiar, porque yo veo que hay un desgaste en la gente. Son las mismas personas, pero llevan una resaca que tendremos que saber administrar.”

En esta fase se sigue con el Comité COVID-19, pero con menos periodicidad, y se van creando nuevas oficinas para hacer posible la nueva normalidad y se dismantelan, por ejemplo, las de la apertura de las escuelas o de los equipamientos. Aunque en cierto modo hay mayor control de la crisis sanitaria, **lo que caracteriza a esta nueva fase es la simultaneidad de la gestión de la crisis sanitaria y la implementación de las medidas de mitigación y recuperación en los ámbitos social, cultural y económico, algo que ya se puede hacer con las estructuras de gestión habituales.** A su vez, **la incertidumbre sigue cerniéndose sobre qué cambios iniciados en la fase anterior deben consolidarse y cómo**, ya sea en el ámbito de servicios o bien en la gestión interna (por ejemplo, cómo se instaura el teletrabajo en la propia Administración).



Una vez descritas las características de la emergencia compleja y las diferentes fases de su gestión, profundizaremos en cada uno de los espacios e instrumentos que han caracterizado el engranaje de la gobernanza en la emergencia compleja: el Comité COVID-19, las oficinas, la adaptación de los diferentes servicios, entes y empresas proveedoras mediante los planes de contingencia, las formas y los estilos de liderazgo, así como la estrategia comunicativa interna. No obstante, en la siguiente tabla, resumimos primero los diez elementos que consideramos que han sido clave de la gobernanza y la gestión de la emergencia derivada de la COVID-19 por parte del Ayuntamiento de Barcelona.



Tabla 2. Elementos clave para una gobernanza y gestión de la emergencia sanitaria en el Ayuntamiento de Barcelona

Fuente: Elaboración propia.

10 elementos clave

1. Estructura gerencial-directiva consolidada, con confianza política, profesionalidad, vocación de servicio público y una dirección por valores.
2. Creación de un comité de dirección y seguimiento político-gerencial, con un liderazgo plural y colectivo.
3. Creación de grupos de trabajo transversales con misiones operativas específicas y autonomía de gestión que destacan el conocimiento territorial.
4. Gobernanza multinivel reforzada y colaborativa. Minimización del conflicto político.
5. Colaboración con sindicatos, organizaciones sociales, empresas de servicios y otras empresas.
6. Asesoramiento de la Agencia de Salud y generación de nuevo conocimiento inexistente o fragmentado sobre la evolución de la ciudad, la pandemia y la propia gestión municipal.
7. Establecimiento de planes de contingencia para cada área y entes instrumentales del Ayuntamiento. Reorganización del personal y adaptación de los servicios esenciales a las nuevas necesidades.
8. Regulación propia (dentro del marco legal vigente de estado de alarma) de los servicios esenciales, de los contratos públicos y del trabajo a distancia.
9. Liderazgo ejecutivo político-gerencial distribuido y adaptativo, capacidad de orientar la respuesta a la emergencia sanitaria, social y económica y, a su vez, de planificar acciones para la recuperación.
10. Comunicación periódica, directa y empática en el conjunto de la organización.

El Comité COVID-19

A pesar de activarse el Centro de Coordinación de Emergencias a partir del 13 de marzo, siguiendo el Plan básico de emergencias, liderado por el teniente de Prevención y Seguridad, **el principal espacio de pilotaje y de toma de decisiones en el Ayuntamiento de Barcelona ha sido el “Comité de Coordinación y Seguimiento del Plan de Contingencia de la COVID-19” o, simplemente, Comité COVID-19.** Es un órgano creado *ad hoc*, sin estar previsto en los planes de emergencia, pero que ha tenido la suficiente flexibilidad y pluralidad para ir adaptándose a las diferentes fases y necesidades sobrevenidas durante la pandemia.

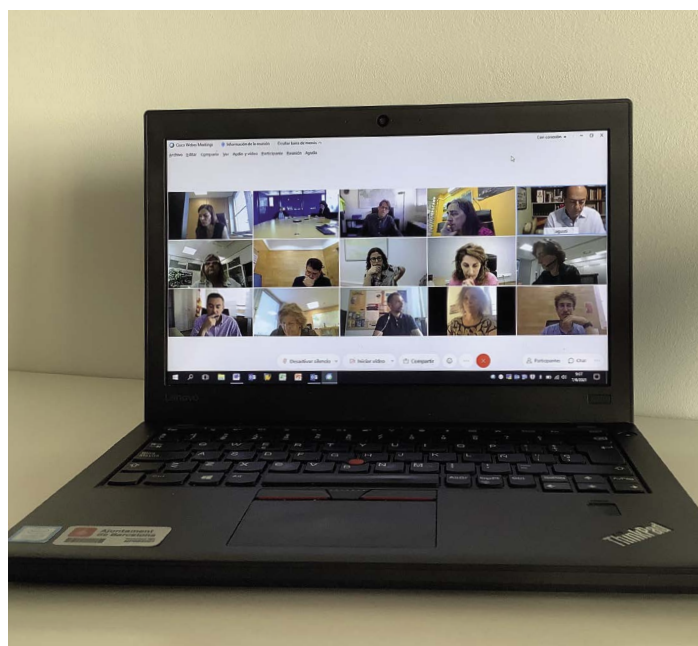


El núcleo inicial fue compuesto por la concejala de Salud, Envejecimiento y Cuidados, la gerente municipal, la gerente de coordinación territorial y la directora de la Agencia de Salud Pública. El 26 de febrero se formalizó y amplió mediante el Decreto de Alcaldía S1/D/2020-360 con el objetivo de llevar a cabo “la interlocución entre todas las áreas del consistorio y el seguimiento de la evolución de esta enfermedad en Barcelona, en coordinación con las autoridades sanitarias de la Generalitat de Catalunya y del Estado”. El comité lo preside la alcaldesa, Ada Colau, el primer teniente de alcaldía, Jaume Collboni, ejerce el cargo de vicepresidente y la presidencia ejecutiva recae en la concejala de Salud, Envejecimiento y Cuidados, Gemma Tarafa. Además del concejal de la Presidencia, Jordi Martí, está compuesto por diez gerencias y tres direcciones (Alcaldía, Comunicación y Prensa). Inicialmente fue concebido como un espacio fundamentalmente gerencial con una dirección política. Sin embargo, a lo largo de la crisis, el comité ha ido ampliándose con otros tenientes de alcaldía, concejalías y gerencias municipales según las necesidades, manteniendo un espacio virtual más amplio y un espacio presencial un poco más restringido. La principal característica, aparte de su adaptabilidad, es que ha sido un espacio gerencial y político al mismo tiempo.

Bajo la presidencia de la alcaldesa, el liderazgo político ejecutivo del espacio recayó efectivamente en Gemma Tarafa como concejala de Salud (y también como responsable del Área de Derechos Sociales en sustitución de Laura Pérez) y, en el ámbito gerencial, en Sara Berbel, gerente municipal. El liderazgo externo fue compartido por la propia Gemma Tarafa y por Albert Batlle, teniente de alcaldía del Área de Prevención y Seguridad, tanto con respecto a la comunicación con los medios de comunicación como con respecto a la interlocución con sus homólogos de la Generalitat de Catalunya.

“Valoro muy positivamente el tono y la armonía con que lo hemos podido gestionar. Yo creo que hemos ido mucho a la una, y en un Gobierno de coalición también tiene sus riesgos. Yo, en este sentido, he visto que hemos ido muy a la una, y que sí es verdad que se ha hecho un liderazgo político-gerencial más compartido.”

Reunión del Comité COVID-19



GASETA MUNICIPAL

28 de febrer del 2020
CSV: 089-0104-1947-0978

Disposicions generals – Decrets de l'Alcaldia

DECRET D'ALCALDIA S1/D/2020-360 de 26 de febrer, de creació del Comitè de coordinació i seguiment del Pla de Contingència del COVID-19.

Decret.

1, en ús de les atribucions conferides a aquesta Alcaldia per l'article 13 de la Carta Municipal de Barcelona i l'article 22 del Reglament Orgànic Municipal,

Disposo,

Primer. Crear el Comitè de Coordinació i seguiment del Pla de Contingència del COVID-19, per a la interlocució entre totes les àrees del consistori i el seguiment de l'evolució d'aquesta malaltia a Barcelona, en coordinació amb les autoritats sanitàries de la Generalitat de Catalunya i de l'Estat.

Segon. Determinar la seva composició, que serà la següent:

Presidència:

- Ada Colau Ballano, alcaldessa

Vicepresidència:

- Jaume Collboni Cuadrado, Primer tinent d'alcaldia

Vicepresidència executiva:

- Gemma Tarafa Orpinell, regidora de Salut, Envel·liment i Cures

Vocals:

- Jordi Martí Grau, regidor de Presidència
- Sara Berbel Sánchez, gerent Municipal
- Albert Dalmau Miranda, gerent d'Economia, Recursos i Promoció Econòmica
- Carme Turégano López, gerent de Coordinació Territorial i Proximitat
- Marta Clari Padrós, gerent d'Àrea de Cultura, Educació, Ciència i Comunitat
- Gemma Arau Ceballos, gerent d'Àrea d'Ecologia Urbana
- Xavier Patón Morales, gerent d'Àrea d'Agenda 2030, Transició Digital i Esports
- Ricard Fernández Ontiveros, gerent d'Àrea de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI



El Comité COVID-19 es el espacio donde se identificaban los temas que abordar en función de los acontecimientos, se determinaban las prioridades y se hacía un seguimiento general de la situación. Durante las semanas más intensas se reunió cada día, y después con carácter semanal o quincenal, en función de las necesidades.

Tabla 3. Comité COVID-19 y oficinas: engranajes de la gobernanza de la emergencia compleja

Fuente: Elaboración propia.

	Comité COVID-19	Oficinas
Funciones	Evaluación y seguimiento de la situación y de las medidas	Desarrollo de misiones específicas
	Coordinación entre diferentes áreas y servicios	Planificación, coordinación, seguimiento o ejecución
	Toma de decisiones estratégicas	Generación de nueva información o conocimiento
Dirección	Presidencia: alcaldesa	Gerentes de áreas o de distritos y equipo de confianza ad hoc
	Vicepresidencia: 1.er T. A.	
	Presidencia ejecutiva: concejala de Salud, Envejecimiento y Cuidados + Gerencia Municipal + ASPB	
Participantes	Esfera presencial y virtual	Esfera presencial y virtual
	Gerentes y políticos/as de las áreas más afectadas por la emergencia + ASPB + Comunicación	En función de las necesidades, motivación y disponibilidad del personal
Duración e intensidad	Duración: toda la emergencia compleja	Duración: en función de la misión
	Intensidad: modular, según la fase	Intensidad: alta
Características clave	Espacio político y gerencial	Transversalidad
	Visión global	Multidisciplinariedad
	Orientación a la acción	Orientación a resultados
	Capacidad de anticipación	Autonomía de decisión y ejecución



Las Oficinas

El trabajo más táctico y operativo se derivaba a las respectivas gerencias específicas cuando las acciones que debían desarrollarse se podían enmarcar en las respectivas líneas de trabajo habitual (por ejemplo, Movilidad o Seguridad), o bien, **cuando había temas que requerían un importante trabajo transversal, a grupos operativos específicos denominados Oficinas**. La importancia operativa y la agilidad que llegaron a tener algunas de ellas han hecho que fueran, junto con el Comité COVID-19, el principal engranaje de la gobernanza de la emergencia compleja del Ayuntamiento de Barcelona.

La mayor parte de las Oficinas no respondían a estructuras preexistentes, y también eran equipos creados específicamente para cumplir la tarea que tenían asignada, ya fuese montar extensiones hospitalarias en equipamientos deportivos, contener la propagación de la pandemia en las residencias geriátricas o bien garantizar la reapertura de los equipamientos municipales con condiciones de seguridad. Es por eso por lo que también **ha habido una gran diversidad entre ellas con respecto al tamaño, duración y metodologías concretas de trabajo e, incluso, a la función**. Algunas han estado más orientadas a dar respuesta muy ejecutiva a las necesidades de la emergencia sanitaria (pabellones Salud, residencias, camas anti-COVID-19) o a las diversas fases del estado de alarma (barrios en confinamiento, reapertura de equipamientos), y otras han estado más orientadas a la planificación de las acciones de recuperación (Re-set Urbà, CECORE). En cualquier caso, **todas ellas han estado fuertemente orientadas a resultados, compuestas por equipos multidisciplinares y con gran autonomía de decisión, gestión y ejecución tras fijarse su misión**.

Una vez identificada la misión por parte de la dirección político-gerencial, o bien en el marco del Comité COVID-19, se escogía al personal gerencial más adecuado para liderarlas. Así, **el liderazgo de las oficinas ha recaído en los y las gerentes municipales, escogidas en función de sus capacidades, disponibilidades y conocimientos**. A veces su liderazgo ha recaído en gerentes que han cambiado su ámbito de trabajo habitual, como es el caso de la Oficina Pabellones Salud, liderada por Marta Clari, gerente de Cultura y Educación. También **ha tenido un papel destacado el personal directivo de los distritos en el liderazgo de algunas oficinas**, como es el caso de Maria Gas, gerente del Distrito de Sant Andreu, en la Oficina de Coordinación de Residencias de Personas Mayores; de Sònia Frias, gerente de Sants-Montjuïc, en la Oficina de Reapertura de Equipamientos; o de Gabriel Duarte, gerente de Nou Barris, en la Oficina de Barrios en (Des)confinamiento. Todo ello **muestra la importancia, en estos momentos de emergencia, de contar con directivos y directivas profesionales, flexibles y polivalentes, y también el valor del conocimiento territorial**.

“Empezamos a configurar equipos transversales donde no importa tanto de dónde eres, ni tu posición, sino tu conocimiento y tus recursos. Lidera el más adecuado.”

“Destacaría el papel de la Gerencia Territorial, que la verdad es que ayudó mucho a poder sacar adelante esta construcción de equipos en las oficinas transversales...”

“En realidad, no necesitaban a una persona que supiese de equipamientos, porque ya estaban: el referente de centros cívicos ya sabe de centros cívicos; y el referente de ludotecas, ya sabía de ludotecas; y el de personas mayores, ya sabía de personas mayores... Lo que hacía falta era hacer una oficina de coordinación para ser muy operativos al coordinar y orientar a todo el mundo que ya sabe de lo suyo, para poder abrir en la fecha fijada con condiciones de seguridad”.



Los líderes de las Oficinas **configuraban un equipo básico según su disponibilidad, motivación, capacidades y conocimiento en relación con la tarea que desarrollar entre el personal del propio Ayuntamiento**. La configuración del equipo también fue posible gracias a la buena predisposición por parte de todo el personal municipal a colaborar con las oficinas cuando se les requería. A partir de este equipo básico se iba ampliando el personal derivado de otras áreas y servicios en función de las necesidades que había que cubrir; en el caso de la Oficina de Coordinación de residencias de Personas Mayores, por ejemplo, llegaron a trabajar hasta 90 personas.

“Me dijeron una cosa que no me ha pasado nunca, ni creo que me vuelva a pasar la vida: elije a quien quieras, ningún problema, y gástate el dinero que haga falta, ya encontraremos la manera de cobrarlos. No me pasará nunca más.”

Para poder llevar a cabo la misión que tenían encomendada, **una de las tareas críticas que tuvieron que desempeñar las oficinas fue la creación o gestión de conocimiento que o bien no existía o bien estaba excesivamente fragmentado**. Los motivos son varios: elaborar indicadores comunes de gestión municipales a lo largo de la pandemia, fragmentados en áreas o servicios; conocer el número o situación de las residencias en la ciudad; conocer qué personal del Ayuntamiento puede hacer funciones de información y sensibilización en el espacio público, fragmentado en los diferentes servicios, o conocer las características de los equipamientos municipales. Una información que antes de la pandemia estaba fragmentada entre los diferentes responsables de gestión de cada equipamiento.

“Hicimos un trabajo técnico, complejo, que fue clasificar las residencias. Es decir, ¿qué tenemos? Residencias grandes con equipos profesionales, residencias medias que no cumplen criterios COVID, pero con equipos profesionales (quiere decir que tenemos médico y enfermera); y residencias pequeñas, que no cumplen COVID y son un desastre.”

“Nos pasamos los primeros 15 días que hubo una persona que solo estaba intentando hacer la base de datos, para saber todos los equipamientos que teníamos que abrir. Porque si tenemos que poder decir en qué porcentaje están abiertos y en cuál están cerrados, tendremos que saber de dónde partimos. Y esta base de datos no existía, porque la base de datos que existía era el contrato de mantenimiento de limpieza de los Servicios Generales.”

Tres ejemplos de Oficinas ejecutivas para dar respuesta a la emergencia sanitaria: residencias, pabellones Salud y camas anti-COVID-19.



Una vez resueltas estas necesidades básicas de conocimiento para poder llevar a cabo la misión, los equipos de las oficinas a menudo también se dedicaban a **crear protocolos operativos de actuación**, por ejemplo, cuando debía trasladarse a usuarias de las residencias: cuál era la mejor forma de separar los pabellones hospitalarios, o qué características debían tener los equipos de climatización de los equipamientos municipales. **Para poder crear estos protocolos, el conocimiento experto en cuestiones de salud pública por parte del ASPB y, según los casos, de otros actores con experiencia en crisis humanitarias como Médicos Sin Fronteras, resultó fundamental.** A veces, los protocolos eran el resultado de estandarizar soluciones que se habían encontrado para resolver una situación concreta durante la crisis (por ejemplo, en una residencia, un pabellón o un equipamiento) y podían servir para el resto. En el caso de las Oficinas de Barrios en (Des)confinamiento, la oficina actuaba más bien como un espacio de intercambio de conocimiento entre las soluciones que había encontrado cada distrito.

“Por lo tanto, el valor de la oficina central [de Pabellones] fue generar estándares, o sea, modelizar. Y no modelizar desde la oficina central, sino de cada experiencia de pabellón sacar lo mejor y, por lo tanto, clonarlo a los otros.”

Otra de las funciones fundamentales de las Oficinas ha sido **coordinar y hacer el seguimiento** de los diferentes departamentos implicados (tanto del Ayuntamiento como de la Generalitat), servicios y agentes externos que estaban involucrados en la consecución de la misión (por ejemplo Bomberos, IMI, hospitales de referencia y distritos en el marco del Consorcio de Salud en el caso de la Oficina Pabellones), bien para poder secuenciar, orientar y acoplar el trabajo de los diferentes operadores involucrados, bien para resolver problemas u obstáculos que iban apareciendo:

“Y, básicamente, la coordinación consistía en orientar y después deshacer nudos. Porque había temas que se encallaban, y había que coger a los diferentes responsables... salud, prevención de riesgos, mantenimiento... No acaban de ponerse de acuerdo en cómo se tiene que poner el aire acondicionado o no para que sea seguro, legal, y... Bueno, pues muchas horas y muchas reuniones para deshacer este nudo, porque eso podía ser una barrera que impidiera el hito.”



Finalmente, en algunos casos, las oficinas también centralizaban la **provisión** de los materiales y elementos necesarios para conseguir la misión, a partir de la compra, cesión o donación (por ejemplo, camas para los pabellones). En estos procedimientos, la posibilidad de compra, la contratación y otros procedimientos administrativos de emergencia han sido imprescindibles para poder dar la respuesta ágil que se requería.

La adaptación interna de la organización a la emergencia

“La preocupación fue suministrar equipamientos de protección y tener un marco adecuado con respecto al personal, la contratación, pagos a proveedores y las subvenciones. E ir haciendo este marco adaptable durante toda la emergencia. Dar instrucciones a toda la plantilla, pactarlo con los sindicatos... Tener la organización orientada y alineada.”

Una de las características de la emergencia sanitaria y del Real decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, fue la necesaria adaptación organizativa del conjunto del Ayuntamiento, **tanto para garantizar la prevención y protección de las personas trabajadoras como para garantizar el funcionamiento de la organización y de los servicios públicos imprescindibles** del Ayuntamiento y del conjunto de sus consorcios, fundaciones y entes instrumentales.

Con estos objetivos, se aprobaron dos decretos de Alcaldía. El Decreto de Alcaldía S1/D/2020-421, de 11 de marzo de 2020 (tres días antes de la declaración del estado de alarma), y el Decreto de Alcaldía S1/D/2020-443, de 14 de marzo de 2020, de establecimiento de medidas preventivas, de protección y organizativas con motivo de la COVID-19.


Se indicaban los servicios esenciales del Ayuntamiento de Barcelona (tabla 4), que debían garantizarse, y se establecía la capacidad de movilizar al personal necesario (por ejemplo, de los servicios no esenciales) para adaptar el funcionamiento y las necesidades sobrevenidas. **La reorganización del personal ha sido una necesidad y práctica durante la gestión de la crisis, imprescindible, por ejemplo, para configurar algunas oficinas o adaptar algunos servicios.** En el caso de los servicios no esenciales, los decretos establecen que procedan a desarrollar su actividad en la modalidad de teletrabajo, reforzando los servicios de atención telefónica y electrónica en los servicios no esenciales de atención al público.

Además del refuerzo de personal (como, por ejemplo, fue el caso de la Agencia de Salud Pública) o la reorganización entre servicios esenciales y no esenciales, en relación con la gestión de los recursos humanos cabe destacar que, por primera vez, **se abrió una bolsa de personal voluntario para reforzar servicios esenciales con más de 1.000 personas inscritas.** Para activar esta bolsa de trabajadores y trabajadoras voluntarias se establece la Oficina del Voluntariado (con RH y Gerencia Municipal y coordinada por el Servicio de Acción Comunitaria), con el encargo de vehicular las necesidades de los diferentes servicios municipales que puedan requerir refuerzo voluntario, poniendo en marcha la bolsa de personal voluntario y también en coordinación con entidades como *Open Arms*. Se hicieron tareas de montaje y traslados de material a los pabellones Salud, tareas de asistencia en los propios pabellones, y también en los centros de servicios sociales o en pisos tutelados para personas mayores.



El Decreto de Alcaldía del día 11 de marzo daba 48 horas a las gerencias de las diferentes áreas, fundaciones, consorcios y entes instrumentales para elaborar los respectivos planes de contingencia, con el objetivo de mantener la actividad ordinaria (especialmente la considerada esencial) en funcionamiento durante la emergencia con condiciones de seguridad. **Esta anticipación hizo posible que el día del Decreto de alarma en el Ayuntamiento de Barcelona ya hubiera más claridad sobre cuáles eran los servicios esenciales y se estuvieran tomando acciones internas para garantizar su funcionamiento.**

“Preparamos un plan de contingencia prestado de alarma, para cómo organizaríamos los servicios sociales en caso de que hubiera una situación de colapso en la ciudad. Hicimos tres escenarios: seguir trabajando con 40 centros, con el 50 %, o trabajar como trabajamos en el mes de agosto, para entendernos, que es con 10 centros. O sea, un centro de cabecera por distrito. Para nosotros era muy importante decidir cómo proteger las plantillas. Es decir, si queremos seguir atendiendo al 100 % de la población, cómo hacemos que la plantilla pueda estar trabajando, en presencial y no presencial, y que podamos ir haciendo cambios de plantilla.”

GASETA MUNICIPAL  12 de març del 2020 CSV: 70cb-d876-Ha4-707e

Disposicions generals – Decrets de l'Alcaldia

DECRET D'ALCALDIA S1/D/2020-421 d'11 de març, sobre la declaració de la tramitació d'emergència per a la contractació dels serveis i subministraments i si s'escau obres de l'Ajuntament de Barcelona i dels seus organismes autònoms, destinats a preveure o pal·liar els efectes i contagis del virus SARS-CoV-2 (coronavirus), i de delegació de competències en l'estructura executiva.

Decret. Atès el que preveu l'article 120 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic, i de conformitat amb les atribucions que m'han estat conferides per l'article 13.1 apartat L) de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona,

Disposo,


Primer. Declarar la tramitació d'emergència per a la contractació dels serveis i subministraments i si s'escau obres de l'Ajuntament de Barcelona i dels seus organismes autònoms, destinats a preveure o pal·liar els efectes i contagis del virus SARS-CoV-2 (coronavirus), així com també d'aquells que per mutacions d'aquest comportin problemes de salut a les persones que necessitin d'una ràpida resposta per a la seva prevenció, tractament o eliminació.

Segon. Els serveis, subministraments i obres objecte d'aquesta declaració són els següents:

- Subministraments de materials farmacèutics o mèdic per a la detecció, prevenció o cura de contagis tals com detectors, medicaments, mascaretes, guants, sabó higiènic i dispensadors, també inclou qualsevol altre element complementari dels equips de prevenció individual, així com els serveis per a la seva instal·lació, transport i si s'escau formació.
- Subministrament d'ordinadors portàtils i telèfons mòbils, adquisició de llicències, softwares, línies telefòniques i qualsevol altre que tingui com a finalitat dotar de les eines i canals informàtics per al personal que s'hagi de mantenir desplaçat o confinat.
- Serveis de desinfecció o neteja d'equips, instal·lacions o immobles, de subministrament de detergents o d'altre mena que siguin necessaris realitzar en dependències municipals o equipaments municipals per a preveure i eliminar l'existència del virus.
- Serveis, obres, transports o subministraments de tot tipus, telefònics o xarxes telemàtiques, inclosa allotjaments, dietes, assistència domiciliar, confinaments i desplaçaments, per atendre necessitats d'usuaris i usuaris de serveis socials i/o educatius per preveure contagis o que pateixin els efectes del virus.
- Redacció de projectes, construcció o adquisició de mòduls prefabricats o qualsevol tipus d'obres, serveis i subministraments per atendre el confinament o cura de persones, en el cas que els serveis de salut de la Generalitat de Catalunya no siguin suficients.

Tercer. Delegar, als gerents i gerentes de sector, de districte i dels organismes autònoms les competències per a ordenar l'execució dels serveis, subministraments i si s'escau obres abans

gasetabcn.cat barcelona.cat/gasetamunicipal DLB-5.656-2007 1

GASETA MUNICIPAL  15 de març del 2020 CSV: 5d59-fa69-536c-15d4

Disposicions generals – Decrets de l'Alcaldia

DECRET D'ALCALDIA de 14 de març de 2020, d'establiment de mesures preventives, de protecció i organitzatives amb motiu del virus COVID-19.

Decret.

La propagació del coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19) ha comportat no només la declaració per part de l'Organització Mundial de la Salut d'una situació d'emergència d'importància internacional i la reacció per part de diferents estats del nostre entorn, sinó també la declaració de l'estat d'alarma per part del Govern central, mitjançant Reial Decret 463/2020, de 14 de març, pel que es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada pel COVID-19; declaració que ha vingut a complementar les mesures urgents adoptades mitjançant el Reial Decret-Llei 7/2020, de 12 de març, centrat en la resposta a l'impacte econòmic del COVID-19.

La situació d'excepcionalitat i d'emergència provocada pel virus esmentat i l'impacte dels seus efectes en el municipi de Barcelona incideixen directament en la prestació de serveis i l'activitat municipal. L'Ajuntament de Barcelona ha anat prenent les mesures necessàries per protegir la salut i la seguretat de la seva ciutadania, les quals requiriran l'adaptació en la prestació dels serveis municipals, en l'activitat pública i administrativa, de conformitat amb la legalitat. Mesures que s'han d'adaptar responen a la necessitat de racionalitzar recursos i els mitjans disponibles en l'àmbit de l'organització i dels processos administratius, amb respecte als principis de proporcionalitat, necessitat, seguretat jurídica, eficiència i eficàcia. La situació d'excepcionalitat i d'emergència exigeix una redistribució dels efectes materials i personals de l'Ajuntament de Barcelona per dirigir més recursos a les accions que directament han d'incidir en la protecció de la salut i la seguretat.

Des de l'Ajuntament de Barcelona s'han adoptat un seguit de mesures organitzatives i preventives destinades a la protecció de les persones a través de la contenció del risc de contagi i a assegurar la continuïtat dels serveis municipals, amb lògica prioritització dels serveis de caràcter essencial.

Ara, davant l'evolució de la situació sanitària i les noves circumstàncies que han determinat l'aprovació del Reial Decret 463/2020 esmentat, cal intensificar i aprofundir en la reacció municipal als efectes de reforçar les directrius adoptades fins al moment respecte a l'organització municipal amb un marc de referència homogeni que permeti, a les persones responsables de la gestió, disposar dels criteris i mecanismes que facilitin una actuació coordinada de les diferents unitats i serveis de l'Ajuntament i de les entitats que conformen el seu sector públic. D'aquesta manera, l'Ajuntament de Barcelona contribueix a la lluita contra la propagació de la pandèmia i redueix els riscos sanitaris del seu personal i de la resta de la ciutadania.

La Carta municipal de Barcelona, a través del seu article 140, empara l'actuació municipal en potenciar la participació de tots els ciutadans en la reducció dels riscos que la mateixa societat

gasetabcn.cat barcelona.cat/gasetamunicipal DLB-5.656-2007 1



Tabla 4. Servicios y características organizativas consideradas esenciales durante la crisis de la COVID-19 por parte del Ayuntamiento de Barcelona

Servicios esenciales para la crisis de la COVID-19		Elementos organizativos que deben garantizarse para los servicios esenciales en los planes de contingencia
1	Agencia de Salud Pública de Barcelona	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos para garantizar la apertura de los servicios
2	Departamentos de recursos humanos, personas y desarrollo organizativo	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer sistemas de turnos y de redistribución de personal para garantizar la continuidad del servicio
3	Dirección de Comunicación y Servicio de Prensa municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar los procesos de personal necesarios para el abono de la nómina
4	El director/a de la Alcaldía, el/la responsable de gabinete de las tenencias de Alcaldía y de las concejalías de Presidencia y Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar los servicios de pago a proveedores y los plazos de pagos
5	Gerencia de Economía, Recursos y Promoción Económica, y gerencias y entes adscritos, especialmente los que se mencionan a continuación: <ul style="list-style-type: none"> • Cementerios de Barcelona, SA • Información y Comunicación de Barcelona, SA • Instituto Municipal de Mercados de Barcelona • Instituto Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar los servicios de saneamiento de la ciudad
		<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la actividad de la Agencia de Salud Pública en su totalidad
		<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la atención social y la emergencia social
6	Gerencia de Infraestructuras y Movilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la continuidad organizativa y la prestación del servicio
7	Gerencia de Coordinación Territorial y Proximidad	
8	Gerencias de distritos y aquellos servicios que se puedan requerir	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la validación de los procedimientos administrativos que requieren la firma
9	Gerencia de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar todas las funciones de la Guardia Urbana y de los servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y de Protección Civil
10	Gerencia de Medio Ambiente y Servicios Urbanos	<ul style="list-style-type: none"> • Restablecer la línea de mandos en el caso de baja de los y las titulares
11	Gerencia Municipal	
12	Gerencia de Seguridad y Prevención: <ul style="list-style-type: none"> • Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento • Guardia Urbana de Barcelona 	
13	Instituto Municipal de Informática	
14	Instituto Municipal de Servicios Sociales	
15	Secretaría General, Intervención General y Tesorería	
16	Servicio de atención telefónica 010	

Fuente: Decretos de Alcaldía de 11 y 14 de marzo.

No obstante, **la complejidad de garantizar los servicios esenciales en condiciones de seguridad, tanto por las personas trabajadoras como por parte de los usuarios y usuarias, requirió de importantes cambios en la organización y provisión de los propios servicios**, como es el caso de los servicios sociales. En este ámbito, se tuvieron que adecuar los sistemas de trabajo en remoto y reforzar los sistemas de atención telefónica de los profesionales de los centros de servicios sociales. Algunos servicios tuvieron que ser reforzados, como el de Teleasistencia, el de Comidas a domicilio o el de Reparto de alimentos. Otros sufrieron importantes reorganizaciones, como el Servicio de Asistencia Domiciliaria, o incluso se tuvieron que crear nuevos equipamientos, como los de atención de emergencia a las personas sin hogar. En muchos casos, no solo implicaba la reorganización del personal del Ayuntamiento, sino también la adaptación de las empresas proveedoras y de su personal, o bien la contratación de nuevas empresas para poder operar los nuevos servicios y equipamientos. **Nuevamente, tanto la buena predisposición y voluntad de empresas proveedoras y personal (interno y externo) como los procedimientos de contratación de emergencia hicieron posible una ágil adaptación de los servicios existentes o la posibilidad de ofrecer nuevos servicios, operados por diferentes proveedores.**

Cabe recordar que una parte de los servicios esenciales no los presta directamente el Ayuntamiento, sino que se prestan con contratos de concesión con empresas proveedoras de servicios. **Por lo tanto, no solo debía regularse la contratación de emergencia, sino también qué pasaba con los contratos de servicios vigentes.** Por este motivo, se tuvo que aprobar un primer Decreto de Alcaldía, el día 17 de marzo, por el que se establecía que **aquellas empresas de contratos vinculados a servicios esenciales o susceptibles de prestarse debían seguir prestándose, y que las empresas proveedoras tenían que presentar un plan de contingencia en el que debían especificarse las medidas adoptadas para prevenir los riesgos para la salud del personal adscrito al contrato.** Este decreto se tuvo que ir adaptando a las nuevas regulaciones aprobadas por el Estado y la Generalitat en materia de contratación pública, por lo que se aprobaron nuevos decretos de Alcaldía el 23 de marzo y el 8 de abril, respectivamente, de modificación de los anteriores, por los que se regulaban los diferentes contratos con el Ayuntamiento, y no tan solo los contratos de servicios.

Los principales escollos para una óptima adaptación de la organización a la nueva situación han sido, sin duda, la falta de preparación para el trabajo en remoto y una falta de digitalización de procedimientos internos. En el primer caso, la falta de equipos informáticos corporativos, la falta de infraestructura tecnológica para trabajar en remoto y la falta de formación y familiaridad con las herramientas de teletrabajo han sido los aspectos críticos. En el segundo caso, una falta de adaptación de los equipos y de los procedimientos a la Administración digital, con muchos trámites y circuitos con presencia del papel:

“Nosotros hemos tenido a mucha gente que se fue a hacer teletrabajo, y eso ha sido otra debacle. Porque en una empresa como el Ayuntamiento de Barcelona, donde el teletrabajo estaba casi prohibido, de repente todo el mundo en casa. No teníamos el *hardware*, no teníamos nada preparado. El Ayuntamiento no tenía Webex [*Cisco Webex Meetings*], ahora tenemos.”

“Por lo tanto, nuestra organización tenía en el componente presencial un pilar importante y, organizativamente, estábamos pensados así. Procedimentalmente, claro, eso tiene que ver con todos los procesos que tiene el Ayuntamiento para trabajar, desde lo que es la autorización de una licencia de construcción, todo el circuito de inspección en el caso de haber una denuncia de un local o lo que sea, el trabajo jurídico... Me he encontrado una dependencia del papel importante, para los tiempos en que estamos.”



A pesar del difícil punto de partida, **hubo un importante esfuerzo por parte del Instituto Municipal de Informática (IMI) por facilitar el teletrabajo**, que incrementó los accesos remotos a servicios corporativos (tanto desde equipos corporativos como desde equipos personales), pasando de 200 a más de 8.000 potenciales usuarios únicos (sobre un total de poco más de 9.000 trabajadores y trabajadoras municipales que disponen de estación de trabajo en el trabajo). Además, se incrementó en 450 el parque de ordenadores portátiles para el personal que no disponía de aparato para poder conectarse desde casa, a pesar de las dificultades para adquirir un material que sufría una escasez global:

“A las dos semanas, ya teníamos 6.000 personas conectadas. Y al mes y medio ya teníamos 10.000 personas conectadas, y ahora somos 16.000. Se tuvo que hacer un esfuerzo brutal para la conexión, en un momento en que era completamente necesaria, cuando se decretó el confinamiento. Para eso no estábamos preparados.”

En poco más de dos semanas, la organización pasó a hacer un uso intensivo de los sistemas de videoconferencia corporativos, con 300 reuniones semanales a las que se conectaban más de 2.500 personas, con una gran curva de aprendizaje por parte del personal municipal y dando un salto adelante incorporando este tipo de herramientas al trabajo diario:

“La organización ha interiorizado que eso era posible. Es como una confirmación de que es posible que se puede teletrabajar y ser productivo. Al final ha funcionado bien y la gente ha hecho el trabajo que tenía que hacer.”

“Estoy seguro de que, mira, dentro de las pocas cosas buenas de tener una crisis como esta, es el aprendizaje que hemos tenido de teletrabajo, que nunca se hubiera logrado de otra manera...”

La conciliación familiar fue especialmente complicada con el cierre de las escuelas y el teletrabajo generalizado.



Así, la falta de cultura, regulación y de conocimiento del trabajo a distancia, las necesidades de dedicación intensiva para hacer frente a la emergencia sanitaria y la posibilidad de trabajar a cualquier hora desde casa, más las dificultades de conciliación familiar dadas por el cierre de las escuelas y el teletrabajo generalizado, implicaron un importante sobreesfuerzo por parte del personal de los servicios esenciales, y teniendo que llevar a cabo el teletrabajo en condiciones no óptimas:

“Y creo que tampoco se puede repetir un teletrabajo tan salvaje como este que ha habido, de horas interminables...”

“Generó mucho estrés, también se tiene que decir. Fue una situación que, ahora nos reímos, pero todos hemos sufrido alguna crisis familiar importante... [risas]. Porque la situación se volvió muy complicada: tema de conciliación familiar y los horarios, fue brutal.”

Eso propició una instrucción por parte de la Gerencia Municipal, el día 15 de mayo, para el establecimiento de pautas en el trabajo a distancia durante la crisis sanitaria, como la necesidad de dar las directrices necesarias de las tareas que deben llevar a cabo las direcciones, establecer estrategias para evitar la sensación de aislamiento ocupacional, facilitar equipos y herramientas municipales, el establecimiento de horarios y jornadas, o medidas para garantizar el derecho al descanso y a la desconexión digital.

Otra de las **dificultades importantes para garantizar la seguridad del personal municipal durante las primeras semanas fue la escasez de mascarillas y de equipos de protección para los servicios esenciales que debían estar en el espacio público y en contacto con personas usuarias**. A pesar de la incorporación de elementos de separación, dispensadores de gel hidroalcohólico, el establecimiento de aforos y turnos, etc., no fue hasta el día 2 de abril cuando llegó la compra más importante de protección, proveniente de China, y que fue centralizada por la Gerencia de Recursos para proveer a los servicios esenciales: 600.000 mascarillas quirúrgicas, 5.000 ranas, 12.000 gafas y 9.600 gorras. **La falta de este tipo de materiales propició procesos de innovación**, como veremos en el capítulo correspondiente, con la apertura de los ateneos de fabricación para producir equipos de protección individual con impresoras 3D en colaboración con la comunidad *maker* de la ciudad, o la articulación por parte de Barcelona Activa de una red local para la producción de 300.000 mascarillas.

“El tema de las mascarillas nos hizo sufrir muchísimo hasta que llegó la primera compra de China para el Ayuntamiento de Barcelona, eso ha sido complicadísimo. Los EPI, eso ha sido una lucha brutal.”



Liderazgo y comunicación

Una de las variables críticas de cualquier crisis sanitaria es la capacidad de las personas al frente de la propia organización de orientar, priorizar, motivar y comunicar una respuesta colectiva adecuada a partir de los conocimientos y recursos existentes con el objetivo, en este caso, de salvaguardar vidas y garantizar el máximo bienestar posible de la población en estas circunstancias, especialmente de las personas más vulnerables.

“El trabajador público lo que necesita son certezas y que vea que todo el mundo está comprometido y trabaja en la misma dirección... Cuando tú pones recursos y un compromiso en aquello que sacar adelante hacia una dirección y no vacilas, la organización responde.”

“La consigna de la alcaldesa fue evitar contagios, muertes, y proteger a los más vulnerables.”

El liderazgo del Ayuntamiento de Barcelona recae en su alcaldesa. Así ha seguido siendo durante la crisis sanitaria, si bien otras figuras políticas han tenido un peso relevante, especialmente la concejala de Salud (que también lo era de Derechos Sociales durante la pandemia), pero también la Primera Tenencia de Alcaldía, el concejal de la Presidencia o el concejal de Prevención y Seguridad. Con respecto al liderazgo ejecutivo, la propia Gerencia Municipal y la de Coordinación Territorial han tenido un rol central y, entre las áreas, hay que destacar la gerencia de Derechos Sociales, la Gerencia del Área de Economía, Recursos y Promoción Económica y la Gerencia del Área de Cultura, Educación, Ciencia y Comunidad, así como la propia directora de la Agencia de Salud Pública. Si tenemos en cuenta lo anterior y la existencia del Comité COVID-19, podemos asegurar que ha sido un liderazgo colectivo y compartido en los ámbitos político y gerencial.

“Yo, en este sentido, he visto que hemos ido muy a la una, y que sí es verdad que se ha hecho un liderazgo político-gerencial más compartido.”

Si nos fijamos en la creación de las oficinas y su alta autonomía, podemos asegurar que este también ha sido un **liderazgo ejecutivo distribuido** en el conjunto de la organización, **en el que algunas gerencias de Distrito han tenido un protagonismo destacado.**

“En una emergencia sostenida en el tiempo, como es esta de la COVID, el liderazgo no se puede basar en parámetros de jerarquía ni estructuras verticales, porque no llegamos a todo [...], o tienes una estructura muy ágil de toma de decisiones o directamente todo queda bloqueado esperando la decisión del que está arriba. Eso es inviable, por lo tanto... la exigencia, en momentos como este, es de dejar un grado de autonomía bastante importante.”

“Es de las cosas que también se han roto mucho, porque se han descubierto grandes valores en los distritos... Incluso gerentes de Área que me decían: ‘Ostras, eso me ha sorprendido’. O sea, que, en este sentido, creo que ha sido positivo.”



Este liderazgo distribuido también se ha dado en niveles de mando inferiores, aunque también se han destacado diferencias en cómo el personal encara la adversidad, con personas con más habilidades que otras para afrontar la incertidumbre y ser proactivas.

“Y después hubo muchos liderazgos informales por parte de la gente con más conocimiento y capacidad de ser resolutivos.”

Con respecto al tipo de liderazgo, se destaca especialmente que este ha sido un **liderazgo más motivador que autoritario**, ante el gran reto que ha supuesto la crisis sanitaria, **y basado en valores**, al tiempo que se destaca el componente empático.

“Pero sí que es verdad que el talante del liderazgo o el cómo hemos ido orquestando esto no ha sido superimpositivo, pero sí que ha sido de: ‘Gente, nos tenemos que arremangar’. Yo creo que, en este sentido, todos lo hemos valorado positivamente.”

“Y entonces este equilibrio de personas contundentes, pero que sepan llevar equipos y sean empáticas. Yo creo que es muy importante ser empático en un momento de tensión como el que hemos vivido.”

“Y, como antes te decía, ¿la cooperación para nosotros era clave? Pues hagamos cosas de manera cooperativa. ¿Romper la verticalidad era clave? Pues hagamos cosas de manera horizontal. ¿La igualdad de género era clave? Pues hemos hecho todos los proyectos con igualdad de género. Hemos hecho el equipo de voluntarios porque la solidaridad era uno de nuestros valores. Es decir, de eso, yo he sido muy consciente, y también mi equipo de Gerencia, que queríamos que la organización tuviera claro que estos eran los valores con los que estábamos trabajando.”

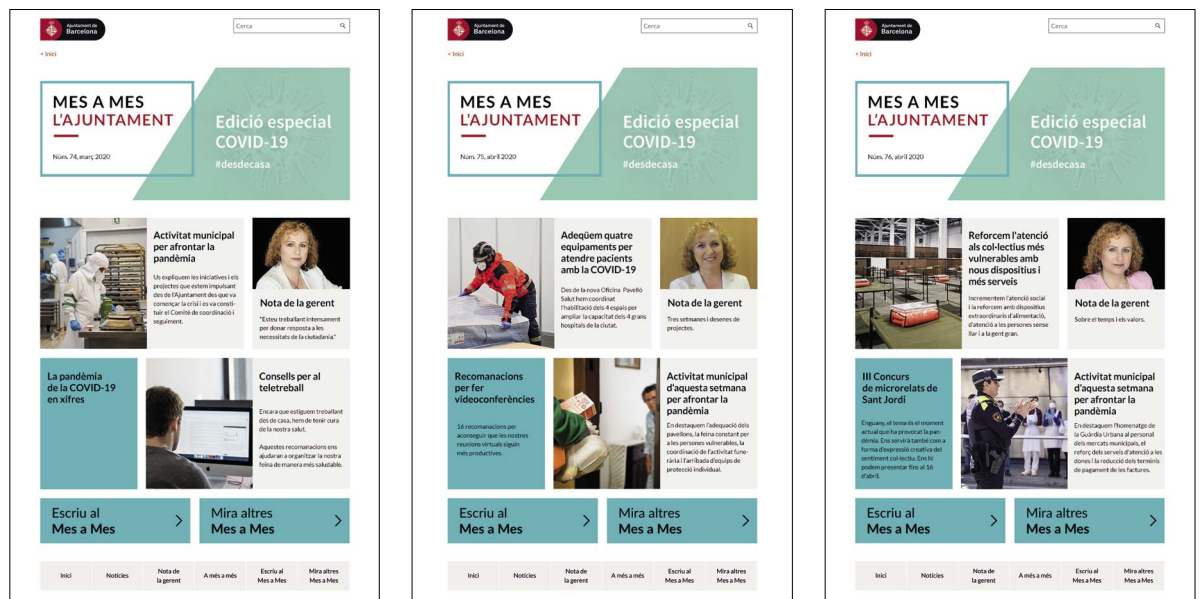


La generación de liderazgos colectivos y distribuidos también es posible por la agilidad en el traspaso de información sobre la situación entre políticos, directivos y otros mandos, especialmente con los sistemas de mensajería instantánea estableciendo redes más transversales y menos jerárquicas.

Con respecto a la comunicación en el conjunto de la organización, con el objetivo de asegurar la alineación de todo el mundo hacia unos objetivos comunes, dar información actualizada y reducir la incertidumbre y los miedos desde la proximidad y la empatía, se reforzaron los canales de comunicación interna también gracias a los medios electrónicos: **se puso en marcha el espacio de COVID-19 en la intranet, se hicieron 30 comunicados internos de “L’Ajuntament Informa”, y el boletín Mes a Mes se convirtió en semanal con un mensaje personal de la gerente municipal.**

“¿Cómo debe ser la comunicación en situaciones de crisis, teniendo en cuenta también que no tenemos toda la información, que estamos gestionando miedos... de fuera pero también de dentro? [...] Por lo tanto, es una comunicación que tiene que ser muy meditada y que forma parte de las habilidades de liderazgo. Podemos tomar decisiones que no tengan todo el consenso, pero las tenemos que comunicar.”

“Gente que no conozco y que me agradecían tener este vínculo [mensaje en el Mes a Mes], que les hacía sentir que no estaban solos. Es un momento donde la gente ha sufrido mucho, sobre todo al principio, en su casa, y nosotros allí estábamos cada semana.”



Síntesis

En el primer capítulo hemos definido cuatro grandes ámbitos en los que la organización municipal debe adaptarse para desplegar una respuesta ágil y eficaz a la emergencia compleja: la toma de decisiones, el liderazgo y la comunicación, la regulación y la capacidad institucional. A continuación, sintetizamos y ejemplarizamos los aspectos clave en cada ámbito que han aflorado durante la investigación (tabla 5).



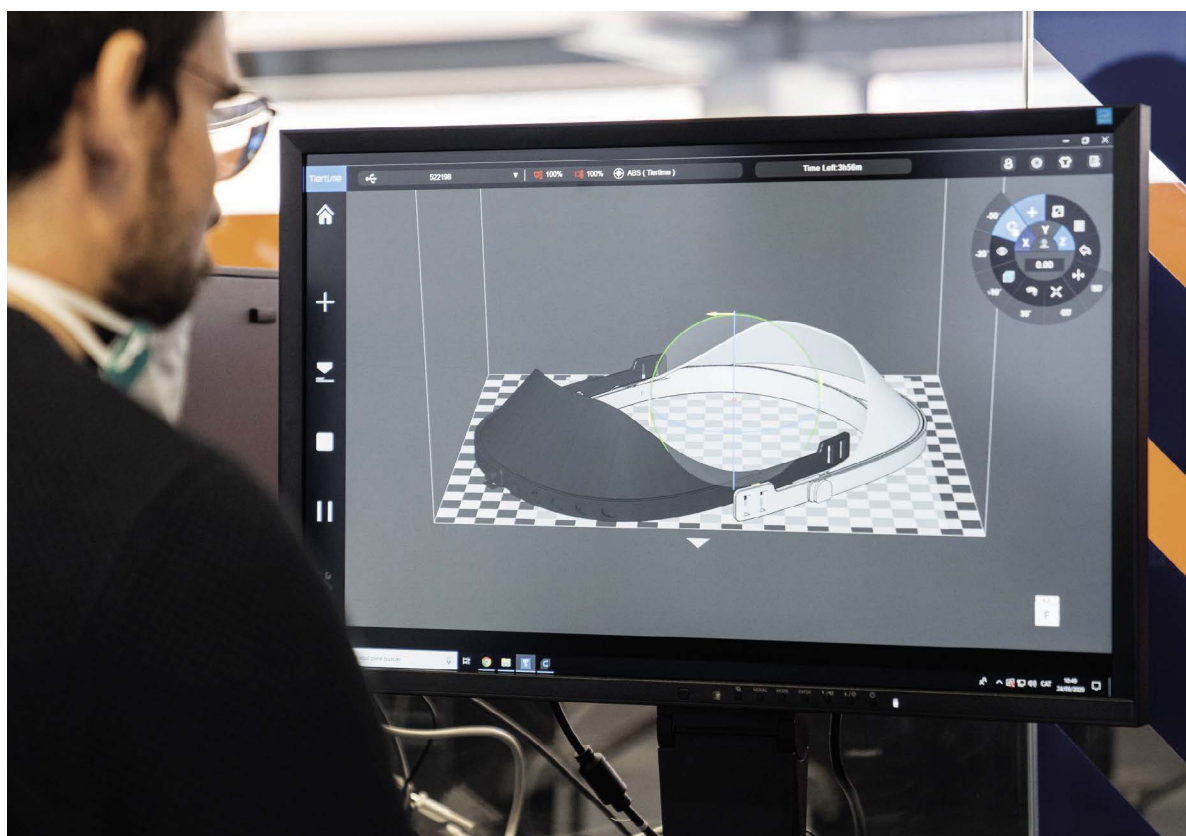
Tabla 5. Adaptación y gobernanza de la emergencia compleja

Fuente: Elaboración propia.

	Aspectos clave para la adaptación	Ejemplos
Toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> Creación de nuevos espacios de decisión transversales, la capacidad de anticipación y la orientación en la acción Centralidad del ASPB en el asesoramiento para la toma de decisiones Suspensión o readaptación de algunos espacios de decisión/ coordinación existentes Mantenimiento de la interlocución con los sindicatos y partidos de la oposición en clave de transparencia y restitución de cuentas 	<p>Comité COVID-19</p> <p>Oficinas</p> <p>Centralización de la Agencia de Salud Pública de Barcelona</p>
Liderazgo y comunicación	<ul style="list-style-type: none"> Capacidad de alinear toda la organización hacia objetivos comunes no sectoriales Liderazgo motivador, empático y basado en valores Liderazgo ejecutivo distribuido por medio de la estructura directivo-gerencial Capacidad de identificar y empoderar nuevos liderazgos entre mandos intermedios Intensidad comunicativa (videoconferencias y servicios de mensajería instantánea entre mandos + comunicados y boletines digitales al resto del personal) 	<p>Comunicados internos de "L'Ajuntament Informa"</p> <p>Mensajes semanales de la gerente municipal en el boletín <i>Mes a Mes</i></p> <p>Liderazgos de gerentes de Distritos en Oficinas</p> <p>Aparición de nuevos liderazgos ejecutivos entre los mandos</p>
Regulación	<ul style="list-style-type: none"> Anticipación y adaptación de la normativa estatal y autonómica Indicaciones y elaboración de planes de contingencia por áreas, entes y empresas proveedoras y planes de restablecimientos Regulación propia de los nuevos espacios de decisión, condiciones extraordinarias del personal y criterios de contratación Pautas para aspectos aún no regulados (por ejemplo, teletrabajo) 	<p>Decretos sobre medidas preventivas, de protección y organizativas</p> <p>Decreto de Alcaldía de 26 de febrero, sobre la creación del Comité de Coordinación y Seguimiento del Plan de contingencia COVID-19</p> <p>Instrucción sobre el teletrabajo</p>
Capacidad institucional	<ul style="list-style-type: none"> Procedimientos de emergencia y flexibilidad en las subvenciones, la compra y la contratación pública municipal Provisión y uso intensivo de las tecnologías por parte del personal, tanto en los procedimientos y en los servicios como en la organización interna Estructura gerencial-directiva consolidada, implicada y polivalente. Empoderamiento de mandos intermedios Reasignación de funciones entre el personal municipal en función de las prioridades y entre servicios esenciales y no esenciales Ampliación y reorganización de plantilla en servicios críticos Guía al personal motivado y comprometido para dar apoyo a los servicios esenciales y otros requerimientos Creación de espacios de trabajos transversales y multinivel orientados a las necesidades urgentes 	<p>Decretos sobre la contratación pública y subvenciones</p> <p>Decreto sobre la movilización del personal de Servicios Sociales</p> <p>Gerentes de distrito como servicios esenciales</p> <p>Incremento del acceso remoto, actualización de <i>software</i> y compra de nuevos equipos informáticos portátiles</p> <p>Ampliación del personal de la Agencia de Salud Pública de Barcelona</p> <p>Creación de oficinas</p> <p>Bolsa de voluntariado</p>



6 Innovaciones



A continuación, repasamos algunas de las innovaciones que se han producido a raíz del estallido de la pandemia en el ámbito de los servicios, la gestión interna y la gobernanza y en el espacio urbano. Recordamos que la innovación es contextual y la hemos identificado como las ideas que “se ponen a trabajar”, es decir, que se implementan efectivamente, con carácter de perdurabilidad en el tiempo y con efectos significativos, tanto sobre la sociedad (valor público) como en las organizaciones. Por lo tanto, la innovación tenemos que buscarla en las acciones con carácter transformador y permanente.

Innovaciones en servicios

Un primer bloque de experiencias que podemos clasificar de innovaciones en servicios, ya que representan la creación de un nuevo servicio inexistente o se amplían o especializan servicios existentes (Damanpour y Schneider, 2009).

Entre estos, en primer lugar, en el marco del dispositivo de alojamiento de emergencia para personas sin hogar (o personas en situaciones habitacionales precarias o que pierdan el alojamiento de forma sobrevenida) de este dispositivo se habilitan equipamientos de atención a las mujeres (DAE), destinados únicamente a mujeres,¹⁰ y de jóvenes, para hombres de entre 18 a 23 años con servicios de atención y acompañamiento. Así, **la innovación se produce en la medida en que provoca una especialización de servicios mediante la atención de colectivos específicos** (mujeres y jóvenes sin hogar). Esta especialización también se ha dado en equipamientos para personas consumidoras de sustancias adictivas.

Siguiendo con innovaciones en los servicios, en el contexto de crisis económica provocada por los efectos de la pandemia, se han introducido nuevas **medidas de política económica** para la sostenibilidad y reactivación de la economía local, entre las que destacamos la creación de la línea de **microcréditos para pymes y autónomos/as** (B·Crèdits). El Ayuntamiento de Barcelona, a través de Barcelona Activa y junto con el ICF y AVALIS, ponen en marcha una línea de financiación especialmente destinada a cubrir la falta de liquidez derivada de las medidas de lucha contra la pandemia del tejido económico local, preferentemente de sectores como el comercio, el turismo, las industrias creativas, los cuidados, la educación, el deporte y, preferentemente, para colectivos de mujeres autónomas y empresarias.



10 Siguiendo la línea de trabajo marcada por la Medida de gobierno de prevención del sinhogarismo femenino y de introducción de la perspectiva de género en el programa municipal de atención a las personas sin hogar.

Dicho esto, uno de los principales ámbitos de innovación que se han producido son todas las acciones vinculadas a la **digitalización de la Administración** y a la introducción de instrumentos tecnológicos (en el marco de la estrategia de respuesta TIC a la COVID-19 del Ayuntamiento), que han tenido impacto tanto en la prestación de servicios como en los procesos de gestión interna.

Con respecto a los cambios en los servicios, por ejemplo, destacamos el uso intensivo de la **atención telefónica y la digitalización de los servicios sociales**. Por una parte, se generaliza la atención telefónica en el circuito de los servicios sociales. Toda la programación pasa a ser telefónica, con el incremento del número de operadores/as de atención telefónica de servicios sociales (+150 %), que agendan la atención con el centro correspondiente. La primera atención también pasa a ser telefónica (excepto en casos que lo requieran, como personas que necesitan intérpretes), y el posterior seguimiento puede ser tanto presencial como telefónico o virtual, que requiere una estratificación adecuada de los casos. En este sentido, también se valora la entrada de la digitalización del servicio para colectivos específicos, por ejemplo, el uso de tecnologías de videollamada/mensajería instantánea, como WhatsApp, para el seguimiento de adolescentes o valoraciones de situaciones de dependencia a distancia.

La introducción de estas herramientas **ha tenido efectos sobre la agilidad del servicio (las listas de espera se han reducido) y en la continuidad de la atención**. Como se apunta en el documento de reflexión interna del IMSS:

“Desde las direcciones de los centros, se destacan dos aspectos. Por una parte, las personas usuarias han tenido un seguimiento más continuado que antes, porque la sinergia de poder hacerlo por teléfono y correo electrónico ha hecho que los contactos fueran más ágiles. Por la otra, ha habido mucha proactividad en la atención. Los/las profesionales no han esperado a que la persona usuaria hiciera una demanda, sino que estos se han avanzado a la demanda.” (pàg. 22)



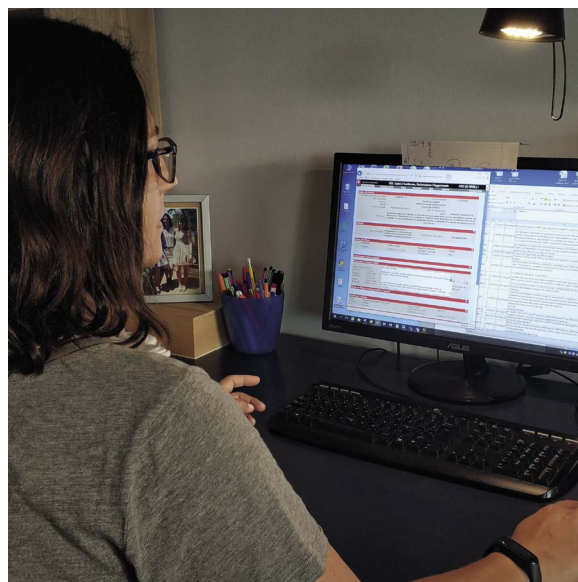
Innovaciones en la gestión interna

Dicho esto, la introducción de nuevas tecnologías también ha sido un campo fértil en la innovación de los procesos y la gestión interna de la organización. En este sentido, la literatura académica diferencia entre innovaciones vinculadas a la introducción de nuevas tecnologías e innovaciones vinculadas a la reorganización de los recursos humanos (Damanpour, Walker y Avallaneda, 2009).

En la lógica de innovación que se mueve entre los servicios y la gestión interna, otra innovación detectada va en la dirección de incorporar **sistemas de información en tiempo real**, con fuentes de información y tratamiento de datos automatizados, y mediante datos masivos (*big data*) y la integración de datos dispersos provenientes de diferentes operadores (públicos y privados), sensores, etc. En este caso, tiene su traducción en la creación de la plataforma de datos ciudades¹¹ para monitorizar las consecuencias de la pandemia, con una visión global, incorporando datos e indicadores sanitarios, económicos, ambientales, etc., pero que estuvieran disponibles con cierta inmediatez (diaria o semanal). Su potencial es como iniciativa de datos abiertos (por lo tanto, entendido como servicio), pero también como un sistema de información interno.

La innovación con un impacto mayor en la organización se ha producido en la generalización de herramientas y procesos de trabajo en remoto y la aceleración hacia el teletrabajo. En este caso, se han introducido una serie de actuaciones de **habilitación del teletrabajo**¹² y el trabajo en remoto: la incorporación de nuevas herramientas y la adecuación de los sistemas (equipos de trabajo y material para trabajadores, habilitación de servicios de acceso remoto y ampliación de plataformas de acceso remoto, impulso de herramientas colaborativas y formación en línea, adecuación de la tramitación administrativa, gestión de la ciberseguridad, etc.).

También se han detectado toda una serie de **innovaciones en la gestión interna** vinculadas a la reorganización de los recursos, nuevas relaciones entre actores internos (Damanpour, 1987; Walker *et al.*, 2002) y cambios en la comunicación y los liderazgos, como hemos comentado en el apartado anterior. Es destacable la creación de un registro de personas voluntarias (de la plantilla municipal), para dar apoyo a personas en situaciones de vulnerabilidad o dar apoyo a otros servicios (por ejemplo, distribución de material, asistencia no especializada en oficinas y servicios municipales, etc.).



¹¹ dades.ajuntament.barcelona.cat/seguiment-Covid-19-bcn

¹² Para ver en profundidad todas las medidas, véase el informe *Transición digital y teletrabajo en el Ayuntamiento de Barcelona durante la crisis de la COVID-19* (en catalán).

Innovaciones en gobernanza

Con respecto a **innovaciones en la gobernanza**, como ya hemos dicho, las vinculadas a la incorporación de nuevos agentes o nuevas relaciones (Hartley, 2005; Moore y Hartley, 2008). En este caso, particularmente en la forma de **gobernanza colaborativa** en las que nuevos actores (sociales y privados) se incorporan o bien se desarrollan nuevas relaciones entre estos actores y el sector público.

En este sentido, destacan una serie de acciones en las que el sector público ha dado apoyo a **experiencias de innovación social** o las ha coordinado. En un contexto en el que se producen fallos de mercado (falta de producción o aprovisionamiento de material de protección o necesidades esenciales) y saturación de algunos servicios públicos, surgen iniciativas sociales para proveer de bienes de primera necesidad. El sector público coordina o reorienta sus recursos para dar apoyo, en redes de colaboración donde pueden llegar a intervenir el sector público, el privado, el tercer sector y colectivos sociales.

Por ejemplo, la **red de producción y distribución de mascarillas** para aprovisionar a profesionales de servicios esenciales. El Ayuntamiento de Barcelona inicia la cadena con la adquisición de materia prima, asume los costes de producción y, a través de Barcelona Activa, coordina la red con participación del sector privado y una comunidad local de más de 200 talleres y personas voluntarias que elaboran y distribuyen más de 300.000 mascarillas. No obstante, este ejemplo, como ya hemos visto antes, también representa un cambio con respecto al papel de la Administración en cuanto a la política económica, con la planificación de producción de bienes de primera necesidad en este contexto de fallo del mercado.

También la experiencia de los ateneos de fabricación. Con el estallido de la emergencia se activa inicialmente un movimiento desde la comunidad *maker* (Coronavirus Makers) para el desarrollo de equipos de protección para los colectivos de trabajadores esenciales. En este caso, el sector público se incorpora mediante la **reorientación de la capacidad de producción de la red pública de ateneos de fabricación digital**, y el apoyo de gerencias, direcciones y departamentos implicados del Ayuntamiento para la producción, montaje, distribución, etc. de los equipos de protección.

Una vez se activaron o reorientaron entidades y redes comunitarias de barrio para dar apoyo y gestionaron directamente necesidades de vecinos y vecinas, el Ayuntamiento **puso equipamientos de proximidad a disposición de las redes comunitarias** (principalmente, casales y centros cívicos), como casales comunitarios y centros logísticos, con material de protección y otros recursos (espacios de reunión, acceso a internet y equipamientos informáticos, etc.), asistencia organizativa y económica, en relación directa con los servicios sociales y los servicios de proximidad de los distritos.

Innovaciones en el espacio público

Finalmente, también se han detectado un conjunto de acciones vinculadas a la **innovación en el espacio público**. Se trata de una serie de experiencias que tienen un encaje más difícil en las clasificaciones más recurrentes de tipos de innovación en el sector público, pero que ya tienen un cierto recorrido en los estudios urbanos (véase, por ejemplo, Lydon, 2012).

Se trata de todas estas **intervenciones y acciones tácticas en el espacio público** con el objetivo, por una parte, de adaptarlo para facilitar el proceso de desconfinamiento con medidas urgentes e inmediatas, como cerrar vías al tráfico de vehículos, la ampliación del espacio para peatones, etc., y, por la otra y más importante, para agilizar un proceso de cambio ya previsto de modelo de movilidad y espacio público seguro, sostenible y saludable, como la pacificación y reducción del espacio del vehículo privado, la mejora de la red de carriles bus, la aplicación de la red ciclable urbana o la activación de los servicios de *sharing* de motos eléctricas y bicicletas. Entre estas, las acciones tácticas han tenido cierta centralidad, precisamente por su agilidad en la implementación y efectividad en el impacto; entre sus efectos, hay un valor comunicativo y de visualización de valores (con el uso de herramientas como los colores) que las han situado en el debate público.





En la siguiente tabla presentamos las principales innovaciones detectadas clasificadas por tipos:

Tabla 6. Innovaciones detectadas en la emergencia de la COVID-19, Ayuntamiento de Barcelona

Tipo de innovación	Dimensiones	Ejemplos
Innovación en los servicios	Creación de nuevos servicios o especialización de servicios existentes	<ul style="list-style-type: none"> Dispositivo de alojamiento para mujeres sin hogar y mujeres y dispositivos para jóvenes
	Nuevos instrumentos de política económica	<ul style="list-style-type: none"> Microcréditos a pymes y autónomos/as Planificación de la producción de bienes de primera necesidad (mascarillas y equipos de protección)
	Incorporación de nuevas tecnologías o digitalización de servicios	<ul style="list-style-type: none"> Atención telefónica y digitalización de los servicios sociales Web COVID Oficina de Datos
Innovación en la gestión interna	Incorporación de nuevas tecnologías y digitalización de procesos	<ul style="list-style-type: none"> Fomento del teletrabajo e incorporación de herramientas para el trabajo en remoto Sistemas de información en tiempos reales (plataforma de datos)
	Cambios en los recursos humanos/equipos, relaciones internas y metodologías de trabajo, comunicación y liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> Comunicación interna más empática Equipos y oficinas transversales Liderazgo distribuido o compartido poniendo en valor el territorio, la proximidad y las gerencias de Distritos Registro de personas voluntarias
Innovación en la gobernanza	Apoyo a la innovación social	<ul style="list-style-type: none"> Red de producción y distribución de mascarillas Ateneos de fabricación digital Equipamientos de proximidad para redes comunitarias
Innovación en el espacio público	Intervenciones en el espacio público	<ul style="list-style-type: none"> Nuevo espacio destinado a la ciudadanía y a peatones/as a partir de urbanismo táctico Activación/aceleración de infraestructuras y servicios de movilidad sostenible Ocupación de terrazas en espacio de aparcamientos

Fuente: Elaboración propia.

Más allá de las particularidades en los objetivos y las formas, todas las innovaciones que se han producido durante este periodo comparten algunos elementos que, de manera preliminar, pueden apuntar a algunos factores diferenciales de la innovación en contextos de emergencia compleja.

Como hemos visto, las características de las emergencias complejas (incertidumbre, extensión territorial y pervivencia temporal, etc.), la multidimensionalidad de sus efectos (directos e indirectos) y el hecho de que se trate de un acontecimiento sobrevenido y disruptivo, exige respuestas innovadoras; en este sentido, Brugé, Blanco y Boada (2014) hablan del “motor externo” de la innovación. El choque externo, en este caso, ha sido tan intenso porque ha llegado hasta el mismo núcleo de funcionamiento de la organización (organización del trabajo, procedimientos de gestión, prestación de servicios, etc.), y ha afectado de forma transversal a la mayor parte de áreas y entes de la Administración local. Como consecuencia, podemos observar que algunas de las innovaciones detectadas tienen este carácter organizativo y transversal en relación con la gestión interna de los equipos y recursos humanos, cambios en metodologías de trabajo, las nuevas formas de comunicación interna y liderazgos distribuidos y compartidos. La emergencia ha acelerado procesos de cambio y ha hecho caer resistencias y barreras insertadas dentro de la propia cultura administrativa de la organización.

“[...] ha impulsado cosas que no se habían hecho nunca y que incluso en el minuto cero la inercia, la inercia organizativa nos decía ‘No tiréis por aquí, ni tiréis por los microcréditos, porque eso no se podrá hacer’. [...] Y la semana que viene sacaremos una línea de 12 millones de euros de microcréditos.”



En esta interacción crisis-innovación podemos identificar que, principalmente, **las innovaciones se dan bien por la aceleración bien por la introducción de nuevas medidas y acciones**. Por una parte, la aceleración de acciones se da cuando se producen cambios o mejoras que ya estaban previstas pero que en este contexto encuentran el entorno propicio para avanzar más rápidamente y escalarlas.

“Nosotros pensamos que hay cosas que hemos adelantado 10 años, que habría sido inverosímil hacerlas, desde una visión racional, de la introducción de tecnologías. Eso es espectacular.”

Por otra parte, se introducen nuevas medidas o acciones para dar respuesta a los efectos de la emergencia (efectos directos o indirectos). En este sentido, el entorno (por medio de la agilización de procesos, cambios organizativos, nuevas problemáticas complejas, etc.) se vuelve propicio a la experimentación de nuevas respuestas, dado que disminuye el coste de la introducción de nuevas ideas y se experimenta y aprende en un proceso iterativo de mejora de estas.

“Podríamos decir que estos seis meses han sido una especie de *sandbox*, es un entorno artificial pero con efectos reales, donde la tecnología es un elemento clave y la legislación no es la actual sino una posible futura. Es un entorno donde se testean servicios y productos nuevos, pero en un entorno un poco diferente del vigente, pero que produce efectos reales, es decir, las mascarillas se han hecho de verdad, los autónomos han cobrado y no sé cuántas cosas más. El *sandbox* forzado que hemos hecho estos seis meses ha demostrado que haciendo un uso intensivo de la tecnología y con un entorno legal más permisivo, se podrían hacer cosas mucho más efectivas.”

De este modo, estas dos dimensiones de la innovación (la aceleración y la novedad) se cruzan con los objetivos o ámbitos de intervención: la reorganización interna, la gestión de la crisis sanitaria y la gestión de los efectos indirectos de esta (tabla 7).

Tabla 7. Orígenes, procesos por desarrollar y ámbitos de innovación en relación con la emergencia de la COVID-19

Fuente: Elaboración propia.

	Reorganización interna	Gestión de la crisis sanitaria	Gestión de los efectos indirectos
Aceleración (escalar)	Agilización de procesos. Nuevos estilos de comunicación y liderazgo	Valor a la gobernanza de proximidad y público-comunitaria	Intervenciones en el espacio urbano (urbanismo táctico y movilidad)
Novedad (experimentar e iterar)	Teletrabajo	Sistemas de información en tiempo real	Nuevas acciones en los ámbitos social, cultural y de política económica local



En primer lugar, identificamos las acciones de mejora y cambio en los procesos y la organización interna que, si bien ya se habían empezado a implementar, se aceleran y toman una nueva dimensión al generalizarse en gran parte de la organización (teletrabajo y trabajo en remoto). Por otra parte, todos los cambios en las formas de trabajar y de organizarse, pero que se han incorporado de nuevo por la particularidad de la crisis, requiriendo reorganización de los equipos y funciones, la agilización de procesos y cambios en la comunicación interna y nuevos liderazgos.

“En términos de innovación, hemos sido capaces de digitalizar una parte de la organización, pero no hemos innovado en la propia organización. Hemos conseguido que cosas que hacíamos presencialmente las hacemos a distancia, y eso está muy bien, aunque es una condición necesaria, pero no suficiente. No hemos repensado ni los procesos que utilizamos ni las maneras de trabajar que utilizamos desde el punto de vista interno.”

En segundo lugar, se han producido toda una serie de innovaciones que dan respuesta a los efectos más directos de la crisis sanitaria; en este caso, tanto la profundización y aceleración de procesos en la gobernanza de proximidad, pero también nuevas maneras de relacionarse con agentes no institucionales mediante, principalmente, el apoyo a la innovación social, vinculadas al apoyo comunitario y la producción de material de protección.

Finalmente, también se han detectado un conjunto de innovaciones que, si bien no están enfocadas a combatir los efectos directos de la crisis, sí que intentan dar respuesta a efectos o condiciones indirectas que de ella se derivan. En este caso, también encontramos intervenciones que se aceleran, dadas las necesidades y oportunidades del escenario. Por ejemplo, la necesidad de acceso a un espacio público saludable en el proceso de desescalada o la capacidad de intervención que permite el espacio público vaciado a raíz de los confinamientos, o la oportunidad organizativa que ha representado poner en marcha sistemas de información en tiempo real y de datos masivos para informar de la actuación pública y ofrecer datos a la ciudadanía. Por otra parte, también los instrumentos que se idean de nuevo para dar respuesta a la crisis económica derivada del confinamiento, con nuevos instrumentos de política económica como los microcréditos y la planificación de material de protección.



Se idean nuevos instrumentos para paliar la crisis económica derivada del confinamiento.



En este estudio hemos descrito las respuestas del Ayuntamiento de Barcelona ante la crisis originada por la extensión del virus SARS-CoV-2 en la ciudad. Hemos descrito el contexto, las acciones, su gobernanza y los elementos innovadores. Hemos puesto especial énfasis en el hecho de que ante una crisis compleja como la que se ha vivido, siendo diferente de las anteriores y con características particulares, era necesario adoptar medidas y mecanismos de gobernanza también diferentes. A continuación, hacemos una lectura más valorativa de los resultados del estudio en términos de agilidad, adaptación e innovación. Finalmente, aportamos una reflexión sobre qué aprendizajes ha generado la gestión de la crisis para poder mejorar la Administración municipal más allá de la actual situación de la pandemia.



Agilidad

La reacción del Gobierno central fue tardía una vez detectada la transmisión comunitaria en Italia, como lo fue en el resto de los países europeos. Eso significó la adopción de medidas muy restrictivas en derechos y libertades a raíz del Real decreto del 14 de marzo, del estado de alarma, que, si bien se demostraron efectivas, no pudieron evitar a corto plazo una excepcional situación de estrés en el sistema sanitario ni una alta sobremortalidad en los centros residenciales para personas mayores.

En este contexto, el Ayuntamiento de Barcelona reaccionó con agilidad e incluso con anticipación. Entendemos la agilidad como la capacidad de reacción por parte de la organización para dar una respuesta rápida a las necesidades derivadas de un nuevo contexto. Podemos ilustrar esta agilidad y anticipación con varios ejemplos en momentos clave de la crisis.

El Comité COVID-19, principal espacio colegiado de dirección de la crisis a escala municipal, aunque de forma informal ya se había puesto en funcionamiento antes, se constituyó formalmente el día 26 de febrero. A continuación, la aprobación del Decreto de Alcaldía del 11 de marzo, que activaba la preparación de los planes de contingencia, se dio dos días antes de que se declarara el estado de alarma. Y un día antes de la declaración ya se había activado el CECOR municipal. Posteriormente, como hemos visto en el análisis cuantitativo, durante la primera quincena se aprobó un importante número de medidas en diferentes ámbitos. Entre ellas, cabe destacar la habilitación de los pabellones Salud: el miércoles 25 de marzo se creaba el equipo para hacerlo posible, y el domingo 29 ya se inauguraba equipado y operativo el primer pabellón anexo a la Vall d'Hebron.

Esta agilidad se fue manteniendo durante la vigencia del estado de alarma, con la adopción constante de nuevas medidas para dar respuesta a los nuevos acontecimientos y a los sectores afectados. Así, el 18 de marzo, cinco días después de que se declarara el estado de alarma, el Ayuntamiento de Barcelona ya hacía público un primer paquete de medidas destinadas a dar apoyo al sector cultural, y el 16 de abril se creaba un fondo de 25 millones de euros para ayudar a los diferentes sectores económicos de la ciudad afectados.

Una situación parecida se dio durante la primera fase de desconfinamiento. El 27 de abril se presentaba el plan de desconfinamiento por parte del Gobierno central (que empezaba a ser efectivo el 1 de mayo), y el día 30 de abril el Ayuntamiento ya presentaba una red de itinerarios seguros en cada barrio con un total de 18,5 kilómetros de calles pacificadas para facilitar un paseo seguro.¹³ Un poco más tardó la aprobación de la regulación extraordinaria para la ampliación de terrazas de bares y restaurantes, que se hizo efectiva el 21 de mayo de 2020.



13 El día 15 de mayo se ampliaba a 12 calles más.

Adaptabilidad

La adaptabilidad, como hemos definido, está vinculada con la adecuación organizativa a la nueva situación sin entrar en colapso, garantizando el mantenimiento de sus funciones básicas y dando respuesta a las nuevas demandas. En este trabajo hemos diferenciado conceptualmente cuatro grandes ámbitos de la adaptabilidad: el regulativo, el de la toma de decisiones, el del liderazgo y el de la capacidad institucional. **En todos los ámbitos se han detectado cambios útiles para adaptarse a la nueva situación, pero en algunos de ellos también dificultades.**

En organizaciones públicas como el Ayuntamiento de Barcelona, sujetas al derecho público, es fundamental garantizar el orden jurídico. Lo que ocurrió durante la emergencia fue una importante modificación del orden vigente a raíz del real decreto por el que se declaraba el estado de alarma. Para adecuarse a la nueva situación de excepcionalidad jurídica se tuvieron que modificar la regulación de la organización (con la determinación de servicios esenciales y servicios no esenciales, la elaboración de los planes de contingencia y la adopción del teletrabajo) y los procesos administrativos vinculados a la compra pública, la contratación pública y las subvenciones. Posteriormente, algunas medidas adoptadas por el propio Ayuntamiento también han requerido nuevos decretos, como es el caso de la mencionada regulación de las terrazas o para la modificación de tasas e impuestos, entre otros. Asegurar el orden jurídico a lo largo de la emergencia y la adaptación a las nuevas circunstancias ha sido una de las necesidades primordiales para asegurar el buen funcionamiento de la organización. Así, el ámbito regulador ha venido fundamentalmente de los sectores ejecutivo, por medio de decretos de alcaldía, y gerencial, por medio de instrucciones. Las necesidades de agilidad y de anticipación, y el entorno cambiante, también se han traducido en la necesidad de ir ajustando los decretos ya aprobados con nuevos decretos sucesivos, como en el caso del Decreto de organización interna o los diferentes decretos sobre contratación pública.

Con respecto a la toma de decisiones, para conseguir hacerlas ágiles y efectivas se tuvieron que crear, en primer lugar, nuevos espacios de coordinación y decisión. Como hemos señalado, dadas las características de la emergencia compleja, eso implicó que los servicios de emergencia (Guardia Urbana, Bomberos) tuvieran menos centralidad en los espacios de decisión a favor de espacios de trabajo más plurales y transversales, como el Comité COVID-19. En segundo lugar, como es más habitual, fue necesario intensificar enormemente las reuniones en los espacios de coordinación y decisión, con reuniones diarias del propio comité. En tercer lugar, un hecho clave fue la creación de grupos de trabajo específicos con gran autonomía y capacidad ejecutiva que aseguraran la transversalidad interna y la colaboración con la Generalitat de Catalunya, en el ámbito de la salud, en las residencias y en el ámbito escolar. Eso supuso, en primer lugar, una intensidad de trabajo mucho mayor de lo que es habitual en los consorcios existentes que trabajan en estos ámbitos y, en segundo lugar, el liderazgo por parte del Ayuntamiento en algunos ámbitos (como en de las residencias), a pesar de no ser la autoridad competente.

En una emergencia de estas características ha resultado clave en la agilidad de la toma de decisiones contar con el conocimiento instalado en la Agencia de Salud Pública de Barcelona, tanto en el Comité COVID-19 como en los grupos de trabajo que lo han requerido. Eso también ha fortalecido las capacidades de anticipación a la hora de tomar decisiones y el hacerlo de forma más consistente e informada en relación con la evolución de la pandemia en la ciudad. Uno de los grandes retos ha sido la construcción de un sistema de información consistente de indicadores epidemiológicos, una dificultad que también se ha reproducido en los ámbitos autonómico y estatal, y que en la ciudad se ha podido establecer gracias a la capacidad (también reforzada) de la ASPB. Otra de las dificultades ha sido disponer de una información completa en ámbitos clave de gestión del propio Ayuntamiento. Si bien la descentralización de la gestión en áreas, entes y distritos propia del Ayuntamiento de Barcelona ha sido un punto fuerte en la ejecución y la respuesta ágil, la descentralización y la fragmentación de la información y gestión en diferentes áreas y entes también ha representado una dificultad, al menos al principio, a la hora de tener una visión global de la gestión.



Contar con un liderazgo capaz de priorizar y de alinear toda la organización hacia unos objetivos claros es clave en entornos de crisis. Y hacerlo desde la empatía, entendiendo las situaciones personales de desconcierto, minimizando los miedos y malestares, y señalando una salida positiva a la crisis. Este ha sido precisamente el mensaje por parte de la Gerencia Municipal, hacia el conjunto de la organización, por medio de los boletines internos. Como hemos señalado, las crisis son también momentos de expresión de solidaridad, de esfuerzo colectivo y motivación individual que hay que vehicular. La creación de grupos de trabajo ha facilitado esta tarea, posibilitando unos liderazgos ejecutivos distribuidos y reclutando, en estos equipos, personas motivadas y valiosas para las misiones encomendadas. La habilitación de una bolsa interna de voluntarios y voluntarias también ha sido una novedad y un modo de vehicular la solidaridad dentro de la organización. Finalmente, la investigación también ha puesto de relieve el rol de liderazgo que han adquirido algunas gerencias de Distritos y el valor del conocimiento territorial y de proximidad, no solo en la implementación, sino también en la generación de conocimiento y en la toma de decisiones más concretas en cada distrito.

Cuando hemos hablado de la capacidad institucional, nos hemos referido sobre todo a las características y a la organización de los recursos humanos, así como a la disponibilidad de las tecnologías necesarias para asegurar una óptima ejecución de las decisiones. El momento de emergencia supone establecer las medidas de protección y reorientar recursos hacia donde estos son más necesarios. Eso se ha articulado con la determinación de los servicios esenciales y la elaboración de planes de contingencia. La elaboración de planes de contingencia de forma descentralizada con respecto a la Gerencia, entes y distritos ha facilitado la rápida planificación adecuándolos a cada ámbito de forma específica. No obstante, sería necesaria una evaluación más profundizada sobre cómo poder mejorar este mecanismo con vistas a futuras emergencias complejas evaluando qué ha sido útil y qué no en estos planes de contingencia. También una revisión de los servicios declarados esenciales, independientemente de si se operan de forma presencial o telemática.

Para explicar la agilidad del Ayuntamiento de Barcelona con respecto a la capacidad institucional, ha sido clave la existencia de una estructura directiva y gerencial consolidada, acostumbrada a las tareas de dirección y coordinación, la gestión de recursos humanos y materiales, su orientación a resultados y una organización bastante descentralizada en áreas, entes y distritos. Todo ello ha garantizado que fuera posible esta agilidad en la respuesta y la adaptación durante las diferentes fases de la emergencia.

También lo ha facilitado la disponibilidad de recursos económicos y la buena predisposición de la plantilla y de las empresas prestadoras de servicios. Más allá de la falta de material de protección en los inicios de la crisis, el principal cuello de botella, sin duda, ha sido que la organización no estaba preparada para el trabajo a distancia. Ni los procesos estaban plenamente digitalizados ni la plantilla disponía de la formación ni de los equipos necesarios; tampoco la infraestructura tecnológica del Ayuntamiento estaba preparada para el trabajo en remoto en las dimensiones que requería la situación. Al menos durante un tiempo, este factor ha sido un importante limitador de la capacidad de trabajo de la organización para seguir llevando a cabo buena parte de las funciones habituales.



Innovaciones

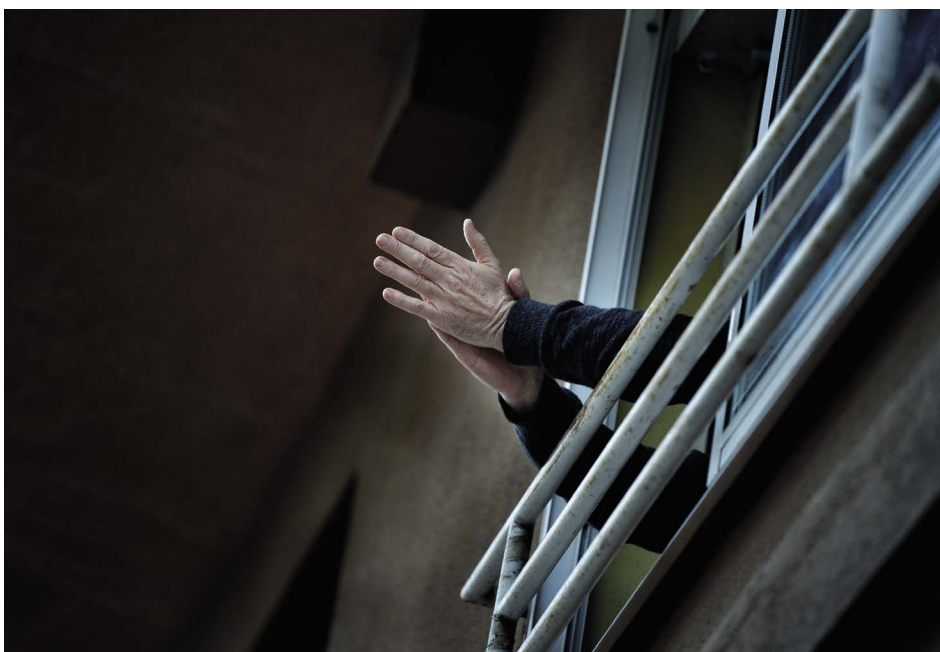
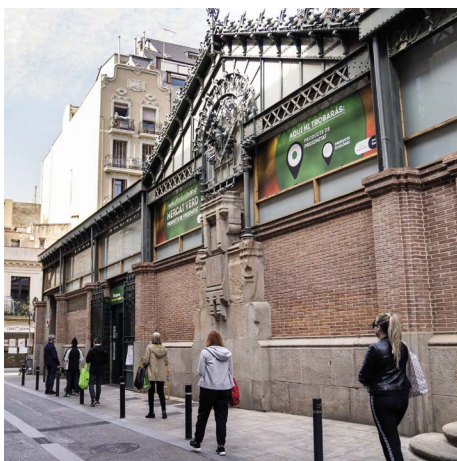
Con este estudio se ha constatado que la respuesta a la emergencia ha producido innovaciones en el ámbito de servicios, de la gestión y de la gobernanza y en el espacio público. En algunos casos, son verdaderas novedades, en otros suponen la aceleración de cambios que ya se habían iniciado con anterioridad a la crisis. **Podemos afirmar que la crisis del coronavirus ha sido tanto generadora como aceleradora de innovaciones dentro de la organización municipal y sus políticas.** La crisis ha representado una ventana de oportunidad para promover cambios internos y en el conjunto de la ciudad; el ejemplo más claro son las intervenciones en el espacio público a favor de una movilidad más sostenible.

Sin embargo, el principal motor de la innovación ha sido la propia crisis sanitaria, social y económica. Se han tenido que encontrar las mejores maneras de mitigar el riesgo de contagio en la prestación de servicios, como minimizar o compensar las consecuencias indirectas de las restricciones o establecer nuevas medidas para la recuperación social y económica, y todo desarrollarlo en una situación de excepcionalidad organizativa y de demanda de respuestas inmediatas. El choque externo ha sido tan profundo que ha llegado hasta el propio núcleo de funcionamiento del Ayuntamiento: la organización del trabajo, los procedimientos de gestión, la forma en que se prestan los servicios, etc. Así, la emergencia ha acelerado enormemente procesos de cambio, haciendo caer resistencias y barreras dentro de la propia cultura administrativa de la organización municipal. Uno de ellos es la transición digital, que comprende aspectos tan diversos como el uso generalizado de los medios electrónicos, la relación personalizada con la ciudadanía, el teletrabajo de los trabajadores y trabajadoras públicas, la gestión de datos masivos, la formación en línea, los procedimientos administrativos o la forma en que se prestan los servicios públicos.

Todos ellos pueden componer una verdadera revolución en la Administración pública. Algunas de estas reformas fueron reguladas en el 2015 en el nuevo régimen jurídico del sector público y el procedimiento administrativo común, y han sido implementadas de forma parcial. Otras están sujetas a un nuevo impulso con una regulación específica, como es el caso de la nueva ley de trabajo a distancia (Real decreto ley 28/2020), pendiente de implementar en el sector público. Además, en el marco del plan de recuperación, pero que a buen seguro acabarán teniendo un alcance mayor, se regulan nuevos refuerzos para modernizar y agilizar la ejecución de proyectos por parte de la Administración (Real decreto ley 36/2020).

Las innovaciones introducidas o aceleradas durante la crisis de la COVID-19 en el Ayuntamiento de Barcelona, más que una simple adaptación a una situación excepcional, refuerzan muchas de las características deseables en una Administración pública: agilidad, capacidad de respuesta, liderazgos colectivos y distribuidos, puesta de relieve de las habilidades del personal municipal más allá de sus posiciones, colaboración con otros agentes para conseguir un objetivo común, más orientación a resultados que al cumplimiento de procedimientos, capacidad de experimentar nuevas soluciones y escalarlas, etc. Se debe trabajar, pues, para institucionalizar muchas de las innovaciones que en un contexto de excepcionalidad el Ayuntamiento de Barcelona ha sido capaz de impulsar, combinándolas con procedimientos de control, transparencia y debate democrático.





Anexo 1 / Lista de personas entrevistadas

Nombre y apellido	Cargo	Fecha entrevista
Carme Turégano	Gerente de Coordinación Territorial y de Proximidad	3/9/2020
Gemma Tarafa	Concejala de Salud, Envejecimiento y Cuidados	8/9/2020
Sara Berbel	Gerente municipal	9/9/2020
Marta Clari	Gerente del Área de Cultura, Educación, Ciencia y Comunidad	22/9/2020
Eduard Vicente	Gerente del Distrito de Horta-Guinardó	22/9/2020
Marta Continente	Gerente de Innovación y Transición Digital	14/9/2020
Xavier Paton	Gerente de Agenda 2030, Transición Digital y Deportes	14/9/2020
Javier Pascual	Gerente de Personas y Desarrollo Organizativo	4/9/2020
Maria Rodríguez	Directora de Servicios de Comunicación Interna, Desarrollo y Atención al Personal	4/9/2020
Adriana Payola	Técnica de Servicios Jurídicos	4/9/2020
Màrius Boada	Director de la Oficina de Datos	10/9/2020
Carme Borrell	Directora de la Agencia de Salud Pública de Barcelona	2/9/2020
Sebastià Massagué	Director de los Bomberos de Barcelona	29/9/2020
Pedro Velázquez	Intendente mayor de la Guardia Urbana	29/9/2020
Manel Valdès	Gerente de Movilidad e Infraestructuras	6/10/2020
Xavier Matilla	Arquitecto jefe	15/10/2020
Sònia Frias	Gerente del Distrito de Sants-Montjuïc	17/9/2020
Gabriel Duarte	Gerente del Distrito de Nou Barris	17/9/2020
Jaume Baró	Director de Servicios a la Empresa de Barcelona Activa	17/9/2020
Lorenzo di Pietro	Director de Innovación de Barcelona Activa	17/9/2020
Albert Dalmau	Gerente del Área de Economía, Recursos y Promoción Económica	7/9/2020 i 20/10/2020
Laia Claverol	Gerente del Instituto de Servicios Municipales	21/10/2020
Anna de Palau	Directora de Servicios Básicos y Territoriales	4/11/2020
Ricard Fernández	Gerente del Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI	14/9/2020
Agustí Abelaire	Gerente de Recursos	29/9/2020
Albert Sales	Asesor en el Área de Derechos Sociales	29/9/2020



Anexo 2 / Bibliografía

- Ansell, C.; Sørensen, E.; Torfing, J. (2020). "The COVID-19 pandemic as a game change for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems". *Public Management Review*, vol. 23, n.º 7, pp. 949-960.
- Arundel, A.; Bloch, C.; Ferguson, B. (2019). "Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals". *Research Policy*, vol. 48, n.º 3, pp. 789-798.
- Bolden, R. (2011). "Distributed leadership in organizations: A review of theory and research". *International Journal of Management Reviews*, vol. 13, pp. 251-269.
- Brechenmacher, S.; Carothers, T.; Youngs, R. (2020). "Civil society and the coronavirus: Dynamism despite disruption". Washington (EE. UU.): Carnegie Endowment for International Peace.
- Brugé, Q.; Blanco, I.; Boada, J. (2014). "Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 59, pp. 5-34.
- Campos, C. (2020). "La nueva regulación del teletrabajo en el sector público: claves para su traslación al ámbito local". *Revista digital CEMCI*, n.º 47, pp. 1-21.
- Rode, P.; Flynn, R. (2020). *Hacia un concepto y marco de gobernanza de emergencias complejas* (Informe de políticas n.º 2). Reino Unido y España: CGLU, Metropolis y LSE Cities.
- Damanpour, F. (1987). "The adoption of technological, administrative and ancillary innovations: Impact of organizational factors". *Journal of Management*, vol. 13, n.º 4, pp. 657-688.
- Damanpour, F. (1991). "Organizational innovation: A meta-analysis of effects, of determinants, and moderators". *Academy of Management Journal*, vol. 34, n.º 3, pp. 555-590.
- Damanpour, F.; Schneider, M. (2009). "Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers". *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, n.º 3, pp. 495-522.
- Damanpour, F.; Walker, R.; Avellaneda, C. (2009). "Combinative effects of innovation types and organizational performance: A longitudinal study of service organizations". *Journal of Management Studies*, vol. 46, n.º 4, pp. 650-675.
- De Vries, H.; Bekkers, V.; Tummers, L. (2016). "Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda". *Public Administration*, vol. 94, n.º 1, pp. 146-166.
- Dirani, K. M.; Abadi, M.; Alizadeh, A.; Barhate, B.; Capuchino Garza, R.; Gunasekara, N.; Majzun, Z. (2020). "Leadership competencies and the essential role of human resource development in times of crisis: a response to COVID-19 pandemic". *Human Resource Development International*, vol. 23, n.º 4, pp. 380-394.
- FEMP. (2018). *Innovación pública en el ámbito local. Una aproximación a las metodologías y experiencias*. Madrid: FEMP.
- Gentili, U.; Almenfu, M.; Orton, I.; Dale, P. (2020). *Social Protection and Jobs Responses to Covid-19: A Real-Time Review of Country Measures*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Halvorsen, T.; Hauknes, J.; Miles, I.; Røste, R. (2005). *Innovation in the Public Sector. "On the differences between public and private sector innovation"*. *Publin Report n.º D9*.
- Hartley, J. (2005). "Innovation in governance and public services: Past and present". *Public Money & Management*, vol. 25, n.º 1, pp. 27-34.
- Jenssen, M.; van der Voort, H. (2020). "Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic". *International Journal of Information Management*, vol. 55.
- Kezar, A.; Holcombe, E. (2017). *Shared Leadership in Higher Education: Important Lessons from Research and Practice*. Washington D. C.: American Council on Education.
- Longo, F. (2012). "Innovación en gobernanza: Entornos colaborativos y liderazgos relacionales". *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, vol. 80, pp. 46-69.
- Lydon M. (ed.) (2012). *Tactical Urbanism*, vol. 2. EE. UU.: The Street Plans Collaborative.
- Moore, M.; Hartley, J. (2008). "Innovations in governance". *Public Management Review*, vol. 10, n.º 1, pp. 3-20.
- Ospina, S. (2017). "Collective leadership and context in public administration: Bridging public leadership research and leadership studies". *Public Administration Review*, vol. 77, n.º 2, pp. 275-287.
- Rogers, E. M. (2003). *Difussion of Innovations*. Nova York: Simon & Schuster.
- Sørensen, E.; Torfing, J. (2011). "Enchancing collaborative innovation in the public sector". *Administration & Society*, vol. 43, n.º 8, pp. 842-868.
- Simonovic, S.; Arunkumar, R. (2016). "Comparison of static and dynamic resilience for a multi-purpose reservoir operation". *Water Resources Research*, vol. 52, n.º 11, pp. 8630-8649.
- Walker, R. (2006). "Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government". *Public Administration*, vol. 84, n.º 2, pp. 311-335.
- Walker, R.; Jeanes, E.; Rowlands, R. (2002). "Measuring innovation: Applying the literature-based innovation output indicator to public services". *Public Administration*, vol. 80, n.º 1, pp. 201-214.

